PARTICIPAÇÃO E RESPONSABILIDADE NO JORNALISMO PÚBLICO

DANIELE FERREIRA SERIDÓRIO
DANILO ROTHBERG

Participação e responsabilidade no jornalismo público

DANIELE FERREIRA SERIDÓRIO E
DANILO ROTHBERG

PARTICIPAÇÃO E RESPONSABILIDADE NO JORNALISMO PÚBLICO

Cultura Acadêmica

Praça da Sé, 108
01001-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3242-7171
Fax: (0xx11) 3242-7172
www.editoraunesp.com.br
www.livrariaunesp.com.br
atendimento.editora@unesp.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva – CRB-8/9410

S485p Seridório, Daniele Ferreira

Participação e responsabilidade no jornalismo público / Daniele Ferreira Seridório, Danilo Rothberg. – São Paulo : Cultura Acadêmica Digital, 2022.

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-65-5954-246-8 (eBook)

1. Jornalismo. 2. Jornalismo público. 3. Participação. 4. Responsabilidade. I. Rothberg, Danilo. II. Título.

CDD 070
2022-2128 CDU 070

Índice para catálogo sistemático:

1. Jornalismo 070
2. Jornalismo 070

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

Editora afiliada:

Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe

Associação Brasileira de Editoras Universitárias

Sumário

Introdução

Não são poucos os críticos que as consideram desgastadas, mas a objetividade e a ética jornalísticas ainda permanecem como valores defensáveis, apesar de dependentes da existência de critérios para aclarar seu conteúdo e afirmar sua importância para a sobrevivência da democracia. Diante da tarefa difícil de delimitar tais critérios, a autoridade clássica do jornalismo, alimentada por profissionalismo, independência e distanciamento de pressões de toda ordem, parece insuficiente para sua preservação no cenário da desinformação que se agrava nas primeiras décadas do século XXI. Uma das saídas para enfrentar o desafio de manter viva a credibilidade do jornalismo profissional pode estar justamente na direção oposta: não buscar necessariamente sua sustentação como atividade autônoma e distante, mas sim a abertura constante e sistemática à reconstrução de sua legitimidade, em sintonia com seus públicos.

A aproximação entre jornalismo e sociedade pode se dar de diversos modos, e um deles é pela adoção e manutenção de mecanismos de participação, a fim de estabelecer relacionamentos com os diversos públicos. Para o jornalismo profissional, abrir-se para sobreviver seria uma resposta adequada. A abertura pode se dar por meio da operação de mecanismos para que os diversos públicos possam participar de maneira sistemática, não só por meio das

usuais perguntas aos entrevistados nos programas de debate ou sugestões de pauta aos telejornais, por exemplo, mas também pela via da representação formal em instâncias de gestão e conselhos de telespectadores destinados à avaliação de desempenho, além de outros canais de relacionamento a serem explorados com criatividade e responsabilidade.

Como esse relacionamento pode ser instituído e aperfeiçoado? As ciências da comunicação oferecem numerosas vias de reflexão sobre as formas possíveis, mas há espaço para avançar na construção teórica e de análise empírica de seus desenvolvimentos. Este livro propõe a formulação de uma compreensão específica de tal relacionamento, que será elaborada nos termos de uma dada *porosidade*, conceito que construímos para aglutinar aspectos normativos e avaliar o desempenho empírico de mecanismos que estabelecem relações entre emissoras de televisão da radiodifusão pública e seus públicos.[1]

Os mecanismos de porosidade não se limitam a ouvir o público. Sobretudo, teoricamente, eles incluem e excedem os sistemas de responsabilização da mídia, ao discernir a comunicação como espaço de participação, apropriado para oferecer oportunidades de debate, negociação e decisão sobre conteúdos, estratégias organizacionais, políticas editoriais e de regulação e autorregulação.

Empiricamente, a porosidade pode ser desvendada, segundo a proposta deste livro, por meio de quatro categorias de análise de seus mecanismos de operação: *orientação*, *participação*, *profissionalização* e *aproveitamento*. A categoria *orientação* abrange aspectos de expectativas e feedback de uma emissora de televisão da radiodifusão pública, verificando a disponibilidade de informação sobre

---

1 Este livro inclui resultados de tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e apoiada com bolsas no Brasil e estágios de pesquisa no Reino Unido e na República Tcheca pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) (processos 2017/12913-1, 2019/03156-8 e 2019/03158-0). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

funcionalidades. A categoria *participação* avalia o desempenho do processo nas etapas de acesso, interação e participação. A categoria *profissionalização* apura a existência de setores responsáveis pelo processamento dos inputs do público e a transparência dada a setores, processos e profissionais. A categoria *aproveitamento* analisa o uso do input do público pela emissora em seus programas e processos de gestão.

A adoção de mecanismos de porosidade pode ser tida como estratégia de gestão corporativa e caracterizada como inovação de produto, considerando-se a comunicação como um serviço; inovação de processo, quando revê as práticas profissionais; e inovação organizacional, quando impacta métodos de gestão e as relações com a sociedade. No contexto deste livro, a porosidade figura como estratégia de inovação para reverter o crescente déficit de credibilidade enfrentado pelo jornalismo profissional em vários contextos. O estudo dos mecanismos de porosidade fornece subsídios para decifrar como as organizações midiáticas e o jornalismo têm evoluído, a fim de reafirmar sua legitimidade, qualidade e credibilidade ante as modificações do campo midiático e da sociedade.

Em particular, o Reino Unido, por seu pioneirismo na regulação e autorregulação da radiodifusão pública, se visto em perspectiva comparativa com o Brasil, pode fornecer indicações úteis ao aperfeiçoamento do jornalismo público brasileiro. Para desenvolver tal comparação, o livro caracteriza os mecanismos de porosidade que emissoras de TV públicas do Brasil e do Reino Unido desenvolvem a fim de manter aberto o relacionamento com suas diferentes audiências. Os resultados dessa tarefa incluem a descrição e interpretação das tendências determinando a dependência da porosidade em relação a decisões editoriais que impactam e são impactadas por estratégias de responsabilidade social, inovação e credibilidade.

O livro constrói um quadro elucidativo sobre os relacionamentos estabelecidos entre TVs e seus públicos, que exibe similaridades e contrastes entre práticas nacionais. O quadro então emergente possui quatro diferenciais. Ele se apresenta em busca de: a) contextualizar conceitualmente o jornalismo público como arena porosa

às demandas da cidadania; b) identificar práticas, canais e dispositivos que as emissoras de TV públicas no Brasil e no Reino Unido desenvolvem a fim de manter aberto o relacionamento com seus diferentes públicos; c) basear a caracterização das dimensões de porosidade que tais instrumentos estabelecem em relação a parâmetros relevantes; d) fundamentar a análise sobre como as dimensões de porosidade podem impactar estratégias de gestão organizacional das TVs públicas.

Os dados empíricos provêm das 23 emissoras de TV públicas do Brasil mantidas por estados e União e das quatro emissoras da TV transmitida em sua fundação por via analógica no Reino Unido (digital desde 2002), incluindo-se o órgão regulador britânico como parâmetro central daquele país. Analisamos documentos institucionais, programas de jornalismo, de entrevista e debate. Isso gerou a identificação de 255 mecanismos de porosidade, que fundamentaram a construção de um ranking das emissoras em função da abertura ao relacionamento com seus públicos. Interpretamos esse cenário empírico com o apoio da literatura especializada, para indicar como a teoria tem sido desdobrada em conquistas efetivas que visam restaurar a credibilidade do jornalismo no enfrentamento da desinformação. E entrevistamos jornalistas e produtores, a fim de decifrar os fatores que os motivam ou desmotivam na busca pela ampliação da porosidade, além dos constrangimentos legais e organizacionais que eles enfrentam, com maior ou menor chance de sucesso quando planejam superá-los.

Os resultados de tal esforço empírico indicam que o sistema britânico, altamente regulado, favorece o desempenho da porosidade, alavancada por processos, produtos e iniciativas organizacionais inovadores. Em contraste, no sistema brasileiro de radiodifusão desregulada, revelou-se fundamental o papel de instâncias de autorregulação. As emissoras brasileiras de melhor desempenho possuem órgãos internos de ouvidoria ou de verificação independente da qualidade do conteúdo. A equação, antes enunciada pela teoria e corroborada empiricamente pelas novas conexões encadeadas por este livro, é simples: quando a regulação é insuficiente para fornecer

as bases da responsabilização da mídia, há organizações que são compelidas, por vários motivos, a criar mecanismos autorregulatórios para remediar a escassez de dispositivos legais. É o que ocorreu no Brasil: a ausência de agência reguladora de conteúdo se revelou compensada em parte por práticas autorregulatórias. No entanto, a atuação das instâncias autorregulatórias no país não está assegurada em momentos de transição política e atravessa entraves organizacionais, diante da ausência de um arcabouço capaz de proteger sua institucionalização.

O livro está dividido em quatro capítulos. O primeiro delineia o cenário de atuação das emissoras estudadas e examina o desenvolvimento da radiodifusão no Brasil e Reino Unido. O segundo capítulo traça relações entre jornalismo e inovação, paralelismo político e funções profissionais, porosidade e qualidade. O terceiro capítulo apresenta as dimensões teóricas da porosidade ao explorar conceitos e requisitos da participação, responsabilização da mídia e formas de relacionamento com o público. O quarto capítulo detalha os resultados de nosso estudo das dimensões empíricas da porosidade no Brasil e no Reino Unido. As conclusões sintetizam os diferenciais do percurso percorrido.

1
Contexto e normatividade da radiodifusão pública

A normatividade da radiodifusão pública fundamenta a exigência democrática de parâmetros de atuação para as emissoras e delimita um espaço favorável à adoção de mecanismos de porosidade.

Para facilitar a compreensão dessa perspectiva, este capítulo se divide em duas partes. A primeira trata do desenvolvimento do setor de radiodifusão no Brasil e a concepção de um sistema público. Em corte comparativo, a segunda revisita os fundamentos da regulação da radiodifusão no Reino Unido, país reconhecido mundialmente por desenvolver formatos inovadores de governança de mídia.

O objetivo dessa abordagem é direcionar a compreensão da radiodifusão pública em relação aos aspectos que importam a este livro: a possibilidade de sua abertura ao relacionamento com a sociedade por meio de mecanismos de porosidade, criados e operados sob um sistema regulado e autorregulado.

A radiodifusão pública no Brasil

O desenvolvimento do sistema brasileiro de radiodifusão pública se deu, como em outros campos da economia, na esteira do conflito entre sociedade e mercado. Amplos setores sociais buscaram a

democratização das comunicações. Os concessionários defenderam interesses particulares para a exploração da comunicação como negócio. O resultado, conforme parte significativa da literatura especializada, indica quem prevaleceu: o setor é caracterizado por concentração econômica e predomínio da exploração comercial do espectro público de transmissão (Bolaño, 2007; Lima, 2015).

A construção de um sistema público "padeceu de limitações de caráter político e estrutural, uma vez que a sua consolidação dependeu mais de alinhamentos de interesses casuísticos de políticos profissionais com ou sem mandato do que propriamente de um projeto de comunicação pública" (Paulino; Guazina; Oliveira, 2016, p.59).

A concepção de um sistema público de radiodifusão com funções específicas de cultura e educação emergiu na Constituinte. Os usuais conflitos de interesse se mostraram ainda mais poderosos. A comissão temática sobre comunicação não conseguiu aprovar um texto resultante de seus trabalhos. Uma das primeiras tentativas rejeitadas continha avanços, como a instituição de uma agência reguladora e a criação de mecanismos de proteção do cidadão das ofensas e agressões cometidas pelos meios de comunicação (Lima, 2015). Mas, durante o processo, ocorreram negociações internas e externas que privilegiaram "interesses pessoais envolvidos em questões que deveriam estar sendo tratadas, na Constituinte, pela perspectiva do interesse coletivo" (ibidem, p.140).

O potencial democratizante do momento teria sido desperdiçado. A Constituinte representou um momento em que "a sociedade civil enquanto espaço de luta por políticas públicas de comunicação ocorre [...] de maneira mais sistematizada" (Kerbauy; Demarchi, 2017, p.69). A avaliação de Fonseca e Leal Filho (2018) é que, naquele momento, movimentos sociais e constituintes progressistas atuaram a fim de alterar o cenário de concentração midiática, mas foram derrotados pelo interesse das empresas de comunicação, de parte do sistema político partidário e segmentos conservadores da sociedade. Entre as organizações que tentaram propor um projeto favorável à comunicação democrática, destaca-se a atuação da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC),

grupo que foi formado por movimentos e organizações anteriores. Murilo César Ramos resumiu, em entrevista concedida a Pieranti (2019b), que a FNPDC, fundada em 1984, foi resultado da atuação e convergência de interesses de universidades, sindicatos da área, intelectuais, congressistas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação para a Promoção da Cultura (APC) e Associação Brasileira para o Ensino e a Pesquisa em Comunicação (Abepec).

A Constituição, afinal, é econômica no tema da regulação da comunicação. O texto apresenta dispositivos para políticas da área no artigo 5o (Capítulo 1, Título II) e no Capítulo V com reduzido potencial democratizante para o setor. Um ponto introduzido pela Constituição, e que interessa aqui, é o de três sistemas de radiodifusão. O texto prevê a existência dos sistemas público, estatal e privado, que deveriam obedecer ao princípio da complementaridade. Pretendeu-se superar, ao menos normativamente, a hegemonia do sistema privado pela coexistência entre privado, estatal e público, mas o princípio da complementaridade carece de definição amparada em legislação (Carvalho, 2009; Lima, 2015; Leal Filho, 2016).

"A efetividade do texto constitucional depende muito mais de fatos externos ao texto do que jamais qualquer assembleia constituinte poderá admitir" (Bibliazzi, 2007, p.60). Parte dos avanços propostos para as políticas de comunicação presentes na Constituição de 1988 não foi objeto de regulamentação posterior ou não teve efetivadas as funções atribuídas.

O caso do Conselho de Comunicação Social é emblemático (Lima, 2015). Citado no artigo 224 do texto constitucional, o conselho teve função e instalação instituídas pela lei 8.389, de 1991 (Brasil, 1988, 1991). Mas sua história é marcada por momentos em que ficou desativado, e sua composição não traduz o que se previa na Constituinte (Lima, 2015).

A lógica da regulação mudou com a Lei Geral das Telecomunicações (1997). Seus defensores advogaram que o fortalecimento da concorrência, por meio da entrada de capital estrangeiro, iria diversificar o setor. O projeto dividiu a Associação Brasileira de Emissoras

de Rádio e Televisão (Abert). De um lado, a Rede Globo – líder do mercado e cuja hegemonia foi construída por investimento estrangeiro durante o regime militar de 1964 a 1985 – defendia a perpetuação do fechamento ao capital estrangeiro. De outro lado, seus concorrentes viam na abertura uma chance de modernização para concorrer com a líder. O modelo conservador foi vitorioso (Bolaño, 2007).

Concepções progressistas tentaram recuperar terreno com a digitalização das transmissões, que poderia gerar a multiplicação de faixas de transmissão e, possivelmente, democratizar o acesso às telecomunicações. Dantas (2007) argumenta que não havia, no Brasil, base técnico-industrial para a adoção de um sistema capaz de atender a tais expectativas, que afinal foram enterradas quando o decreto presidencial 5.820 instituiu em 2006 o Sistema Brasileiro de Televisão Digital, que reduziu a ocupação do espectro.

Novas expectativas vieram à tona quando, em 2007, o Ministério da Cultura organizou o I Fórum Nacional de TVs Públicas. Nos documentos produzidos no encontro, estão presentes os elementos que fundamentariam a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) (Buriti; Carvalho, 2012).

Criada pela lei 11.652/2008 e alterada pela lei 13.417/2017, a EBC poderia efetivar o princípio constitucional da complementaridade entre os sistemas público, estatal e privado, por meio da promoção do primeiro. "A constituição de um sistema de comunicação com diretrizes voltadas à participação da sociedade civil e à inclusão social, entre outros objetivos, torna-se agora um direito adquirido a ser garantido pelo Estado" (ibidem, p.7).

A EBC foi um avanço para democratização da comunicação, mas também representa uma resposta tardia e circunstancial aos movimentos que pediam medidas de democratização da comunicação. Sua criação não foi acompanhada de uma mudança ampla do setor de radiodifusão (Ramos, 2013).

A lei 11.652/2008 determinou a incorporação dos funcionários e a transferência das outorgas da Radiobrás. A empresa passou a operar emissoras então geridas pela Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp). A centralização poderia trazer

racionalidade à gestão, economia de recursos e ganhos de escala, com a TV Brasil à frente. "A TV Brasil representou o que normalmente se chama de 'salto de qualidade' na programação dos canais da extinta Radiobrás", analisa Bucci (2013, p.123).

A fundação da EBC foi acompanhada pela criação de dispositivos de independência de gestão e controle social. Sua administração foi dividida em três conselhos: administrativo, fiscal e curador, este idealizado como pilar da participação social e da autonomia editorial. A estrutura funcionou bem, apesar de limitações orçamentárias e de programação (Leal Filho, 2016; Pieranti, 2020), até que, em 2016, a medida provisória (MP) 744 a modificou, extinguindo o Conselho Curador e dividindo a administração da empresa no Conselho de Administração e na Diretoria Executiva. A lei 13.417/2017, que converteu em lei a MP 744/2016, manteve a estrutura administrativa proposta na MP e incluiu o Comitê Editorial e de Programação, órgão consultivo composto por onze membros indicados por entidades da sociedade mediante lista tríplice e designados pela Presidência da República.

A extinção do Conselho Curador deixou a empresa vulnerável a pressões políticas e estatais. Teoricamente, já se previa que tal instância de controle social seria fundamental para a configuração de independência na radiodifusão pública, segundo Pieranti (2018), ao lado de fontes plurais de financiamento e estabilidade dos dirigentes. Um conselho curador, tal qual foi praticado pela EBC, deve incorporar a participação da sociedade na emissora em todos os seus aspectos, desde sua programação até "espaços institucionais deliberativos e vinculativos, ocupados majoritariamente por representantes da sociedade civil, com atribuições relevantes; e na regulação desse sistema, no acompanhamento feito por órgãos reguladores do cumprimento real da missão legal das emissoras públicas" (ibidem, p.191).

O Conselho Curador da EBC atuou como instância de autorregulação, mas sua permanência foi fragilizada pela escassez de regulação do setor. A autorregulação não se sustenta em ambiente regulatório desfavorável, como testemunharam iniciativas anteriores, como o

código de autorregulação da Abert, não praticado pelas associadas, segundo Leal Filho (2005).

Em síntese, o Brasil não possui um setor de radiodifusão que satisfaça os requisitos de sua própria Constituição, avaliam Fonseca e Leal Filho (2018, p.361): no país, "políticas públicas de comunicação, que são fundamentais à expressão de uma sociedade plural – em termos raciais, políticos, culturais, regionais, entre tantas outras dimensões –, caso da sociedade brasileira, e como pressuposto à democracia, não se efetivaram".

Após a criação da EBC, outro momento relevante para o setor foi a 1a Conferência Nacional da Comunicação (Confecom), em 2009. Na Confecom, a elaboração de um marco regulatório chegou a ser proposta. A Confecom proporcionou "a participação pública dos mais diversos atores, incluindo a sociedade civil, na formulação, implementação e acompanhamento das políticas" (Kerbauy; Demarchi, 2017, p.60).

Menos de 10% das propostas levantadas pela Confecom foram postas em prática. Entre as propostas não executadas, destacamos, respaldados no levantamento realizado por Pieranti (2019a),[1] a proposta 41, de ampliação dos mecanismos participativos de gestão da EBC, afinal frustrada pela lei 13.417/2017.

A fragilidade da EBC seria explicada pela dificuldade de afirmação do princípio constitucional de complementaridade entre os serviços público, estatal e comercial de radiodifusão. Bolaño e Brittos (2016) sustentam que a manutenção do princípio dependeria de exigências para o componente privado não se eximir de suas obrigações públicas, de formas democráticas de controle público do componente estatal e da priorização do sistema público como independente da gestão do governo de turno.

1 Pieranti (2019a) fez um levantamento da concretização das 633 propostas da Confecom. Destas, 163 foram consideradas não passíveis de mensuração. As 470 propostas restantes foram divididas em três grupos: não concretizadas (65,74%), parcialmente concretizadas (25,74%) e totalmente concretizadas (8,52%).

Além disso, a definição de perfil editorial para as emissoras do sistema público é crucial. Bucci (2015, p.118-119) sustenta que, "quando uma TV pública afirma que oferece entretenimento, pronuncia uma agressão selvagem contra a própria vocação". Já Pieranti (2018) situa a busca pela audiência como um dos suportes de legitimação da radiodifusão pública; não deve ser seu objetivo principal, mas justifica sua relevância e pode ser atingida pela originalidade da programação.

Em síntese, o setor de radiodifusão no Brasil está caracterizado pela ausência de agente regulador independente, pela falta de políticas públicas de radiodifusão, pela predominância do sistema privado e de interesses particulares e pela fragmentação em emissoras estaduais, educativas e universitárias mantidas em diferentes arranjos organizacionais, que, inclusive, suscitam incertezas sobre sua inclusão no sistema público, uma vez que há escassez de legislações ou práticas que as separem do sistema estatal. Esse cenário coloca em risco diversos aspectos da radiodifusão pública, incluindo a própria sustentabilidade dessas emissoras.

É possível encontrar no desenvolvimento do setor um aspecto importante que o aproximaria do ideal normativo e da prática da porosidade: a participação do público. Destacamos a participação da sociedade civil organizada e de movimentos sociais em momentos de formulação de políticas de comunicação no país, como foram a Constituinte, a Confecom e o Fórum Nacional de TVs públicas. Sugerimos que instâncias internas e externas de controle social e de participação, sejam elas deliberativas ou consultivas, como foi o caso do Conselho Curador da EBC, são herança desse processo participativo, diante da fragilidade do Estado como agente regulador do setor.

Em contraste, o setor de radiodifusão do Reino Unido se caracteriza pela forte atuação de agência reguladora. A próxima seção dedica-se à revisão do desenvolvimento do setor e das políticas de radiodifusão no Reino Unido.

A radiodifusão no Reino Unido

O Reino Unido confere centralidade à radiodifusão pública como valor de afirmação da vitalidade democrática. Na avaliação de Puttnam (2016), o reconhecimento, pelos diversos segmentos sociais, do valor de uso do espectro de transmissão cria uma relação entre sociedade e emissoras baseada no atendimento de diversas exigências. A sociedade reconhece as emissoras como prestadoras de serviço público, que devem atuar de acordo com normas democraticamente estabelecidas.

A British Broadcasting Corporation (BBC), empresa pública de comunicação, foi criada em 1922. Em 1927, o poder público deliberou conceder o monopólio das transmissões à BBC, não controlada pelos governos de turno, mas sim por conselhos independentes e em conformidade com diretrizes definidas por mandato real, validado periodicamente após a avaliação de relatórios de desempenho. Em 1936, a BBC passou a fornecer conteúdo televisivo. Seu primeiro diretor-geral, John Reith, defendia a radiodifusão informativa, educativa e de entretenimento (Cave, 1996; Puttnam, 2016; Rothberg, 2011).

O monopólio da BBC só foi quebrado em 1955, quando a emissora privada Independent Television (ITV) iniciou suas transmissões, com autonomia para obter lucro, sob as normas de agência reguladora. Desde o início, sua atividade foi "altamente regulamentada para fornecer uma programação de serviço público equilibrado, imparcial e de alta qualidade em troca do monopólio da publicidade que tornou a propriedade de uma franquia (*operação regional*) uma 'licença para imprimir dinheiro'" (Puttnam, 2016, p.17).

No contexto da quebra do monopólio da BBC, estava em debate se a competitividade poderia melhorar a pluralidade, ou se a divisão da audiência iria direcionar o conteúdo para o interesse do público, e não necessariamente ao interesse público. Os argumentos situavam-se entre a desconfiança sobre os alegados benefícios da exploração comercial da televisão e a expectativa de que a competição melhorasse a qualidade do conteúdo oferecido (Rothberg, 2011).

A quebra do monopólio deu-se, inclusive, num momento de transição do governo. Cave (1996, p.18) indica que, apesar de um comitê criado sob o governo do Partido Trabalhista para examinar a situação ter recomendado a manutenção do monopólio da BBC, "a pauta passou para o governo do Partido Conservador, que tinha dúvidas sobre o monopólio da BBC e foi submetido a pressões para permitir a comercialização [...] de programas".

Cinco anos após a criação da ITV, uma comissão designada para avaliar o resultado do duopólio fez críticas à produção de televisão comercial, e como resultado a BBC recebeu um terceiro canal, a BBC 2, e a ITV passou a enfrentar regulação mais forte (Puttnam, 2016), que incluiu cotas de programação de acordo com a natureza do conteúdo, horários de transmissão e origem de produção.

Em 1974, avaliou-se que o duopólio de BBC e ITV estava desgastado e que a televisão "deveria servir a vários grupos e interesses da sociedade britânica e não apenas aspirar a atender a todos de uma vez" (ibidem, p.17). O Channel 4 foi lançado em 1982, com o objetivo de diversificar o conteúdo.

Na arena de conflito de interesses da década de 1980, cada partido político tinha uma visão diferente para a BBC e seu financiamento. Para o Partido Trabalhista, a taxa de licença (*licence fee*) era injusta com os pobres e não democrática. O Partido Conservador defendia que o financiamento pela publicidade comercial proporcionaria notícias imparciais, e o setor da radiodifusão deveria ser gerenciado em livre mercado (Seaton, 2015). Ambas as concepções comprometeriam a independência da BBC, seja para o governo, seja para o mercado.

Seaton (ibidem) reitera que a *licence fee* venceu e sobrevive como fundamento da independência da BBC. Paga diretamente pelos cidadãos que possuem uma TV ou uma conta no BBC IPlayer,[2] a taxa coloca as decisões orçamentárias nas mãos da corporação, e não do governo. "A *licence fee* foi um presente para a cidadania. Tornou a BBC responsável perante a todo o público britânico" (ibidem, p.27).

2 Plataforma de conteúdo sob demanda da BBC.

Na década de 1990, a tecnologia de transmissão via cabo e satélite permitiram que mais canais pudessem chegar aos televisores. A produção do conteúdo disponível nesses serviços era financiada parte por assinatura e parte pela venda de espaço publicitário, e em 1994 uma a cada seis casas já recebia o sinal via cabo ou via satélite (Cave, 1996). Era necessário rever as políticas de comunicação que regulavam, principalmente, a competição entre as emissoras financiadas pela venda de espaço publicitário.

O Broadcasting Act, de 1990, foi a resposta. Cave (ibidem) resume suas deliberações: ITV e Channel 4 deveriam competir pela verba publicitária; instituiu-se um processo competitivo para a concessão de licenças da ITV; as emissoras (BBC incluída) deveriam garantir que pelo menos 25% de sua programação não classificada como notícia fosse adquirida de produtores independentes; e definiu-se uma regulação mais exigente quanto ao conteúdo da ITV, na forma 'requisitos de programação positiva', que pretendiam minimizar a tendência da queda de qualidade que poderia surgir do acirramento da competição pela audiência e pela verba publicitária.

O Broadcasting Act também sugeriu a criação de uma terceira emissora comercial. Em virtude das novas regras de concessão de licença, o processo para concessão do novo canal comercial ocorreu duas vezes; uma primeira proposta foi recusada em 1992, por não estar adequada ao que se esperava de uma emissora que oferece um serviço público. Em março de 1997, foi criado o Channel 5, canal de propriedade privada e financiado por propaganda comercial.

O Partido Trabalhista lançou, em 1998, um documento que considerava os desafios trazidos pela mídia digital à política de mídia. Desde os anos 1990, as ideias defendidas pelo partido, respaldadas em princípios de livre mercado e nos preceitos da sociedade da informação, serviram para um reposicionamento da legenda, que ocorreu no final da década (Smith, 2006).

O documento estabeleceu que a transição para a televisão digital deveria ser concluída entre 2006 e 2010, e que o sistema permaneceria fundamentado na radiodifusão pública. Havia um consenso por uma reforma regulatória, e com o Communications Act, de 2003,

foi criado o Office of Communications (Ofcom), órgão de regulação que substituiu o sistema adotado anteriormente (Rothberg, 2011; Smith, 2006).

O Ofcom é responsável por regular todos os setores da mídia eletrônica no Reino Unido, sejam eles econômico, cultural ou técnico. O órgão foi "concebido como um poderoso regulador de todo o setor, capaz de responder de maneira flexível a novos desafios e ser 'preparado para o futuro' contra mudanças que poderiam desestabilizar ou impedir a inovação tecnológica e a expansão do mercado" (Livingstone; Lunt; Miller, 2007, p.613).

O Ofcom passou a concentrar a regulação feita anteriormente por pelo menos cinco reguladores: a Independent Television Commission (ITC), a Radio Authority, o Oftel, o Broadcasting Standards Commission e a Radiocommunications Agency. "Isso foi baseado na crença de que um único regulador poderá se adaptar melhor à convergência tecnológica e às consequentes mudanças de mercado do que o regime regulatório que substituiu" (Doyle; Vick, 2005, p.76).

A criação do Ofcom não pretendeu somente responder às exigências tecnológicas e reduzir a complexidade do sistema de regulação, mas significou também uma mudança no foco da política de regulação no Reino Unido. Conforme Smith (2006, p.937), o "Ofcom deve ser visto como a incorporação institucional da 'competição' entre a política do Novo Trabalhismo e a política de regulação televisiva no Reino Unido, em vez de uma regulamentação motivada por mudanças tecnológicas".

Inclusive, mesmo que a criação de um órgão único regulador já estivesse presente nos debates sobre políticas desde o final da década de 1990, ela só foi possível depois que o Partido Trabalhista teve êxito eleitoral. "Preocupada em não antagonizar os interesses da mídia no período que antecedeu a eleição, a liderança do Partido Trabalhista procurou não desenvolver essas ideias [a criação do Ofcom] antes de chegar ao poder" (ibidem, p.932).

Nesse contexto, não era somente no âmbito dos partidos que interessava a questão em torno do futuro da política de regulação da

radiodifusão. Na segunda metade da década de 1990, assistiu-se a uma disputa entre duas agências reguladoras, a ITC e o Oftel, pela garantia de espaço de atuação no novo cenário tecnológico e regulatório. O Oftel publicou um documento no qual defendia a criação de um órgão único que deveria adotar uma regulação nos moldes de livre mercado e com o objetivo de maximizar a concorrência. A ITC defendia pequenas alterações no modelo utilizado, uma vez que, apesar de transmitida por diferentes suportes, a natureza do conteúdo deveria ser o foco de regulação (Doyle; Vick, 2005; Smith, 2006).

Para Born (2003), não havia definições claras sobre os deveres do Ofcom, e faltavam padrões para gerenciar a regulamentação de conteúdo e econômica. Segundo a autora, o novo regulador trouxe "o aumento da crença na autorregulação para as emissoras públicas financiadas comercialmente, propriedade cruzada de mídias, perspectivas de financiamento de longo prazo para o setor e quantas plataformas digitais o Reino Unido pode sustentar" (ibidem, p.774).

O Ofcom defende o interesse público inclusive com sua função de ouvidoria e a transparência dos processos que gerencia. O órgão possui um canal de reclamações do público (telespectadores e organizações) e publica boletins quinzenais com os inputs recebidos e com informações sobre casos apurados. Se uma reclamação for julgada procedente e haja, de fato, transgressão de uma norma anteriormente fixada, a emissora pode ser multada. Os princípios resguardados pelo Ofcom estão organizados em um código de referência para as emissoras. O código reúne seções que tratam de temas que incluem imparcialidade e equilíbrio da informação, exibição de conteúdo religioso, conteúdo ofensivo, incentivo a crimes e tumultos, privacidade de indivíduos envolvidos nos fatos apurados e possíveis consequências negativas do conteúdo transmitido (Rothberg, 2011).

Outro ponto importante do Communications Act 2003 foi estabelecer uma escala de três níveis de regulação e obrigações de conteúdo para as emissoras (Doyle; Vick, 2005). O primeiro nível é aplicável a todas as emissoras e diz respeito aos requisitos básicos que atendem às normas europeias e internacionais. O segundo nível

refere-se às obrigações impostas à BBC e aos demais canais públicos. Cada canal possui um requisito específico para atender, de acordo com sua licença. O Ofcom é o regulador responsável por esses primeiros níveis. O terceiro nível é específico para os canais da BBC e demais canais públicos (Channel 4, Channel 5 e ITV) e envolve autorregulação. Cada canal deve ter uma "política de programação consistente com suas próprias atribuições de serviço público e fornecer uma autoavaliação de seu desempenho à luz da política declarada. O Ofcom é então obrigado a revisar periodicamente o serviço público de radiodifusão" (ibidem, p.81).

Um ponto criticado no Communications Act 2003 foi enfraquecimento dos requisitos para a propriedade da mídia comercial. Para Doyle e Vick (ibidem), foram três as principais mudanças nesse aspecto. Primeiro, houve a remoção de uma porcentagem de limite de audiência (era de 15%) para a propriedade da televisão britânica. A segunda mudança foi a extinção da regra que proibia a propriedade de duas licenças da ITV pelo mesmo concessionário. E a terceira foi o abandono de um sistema que limitava a propriedade de concessões de rádio.

O contexto de elaboração do Communications Act 2003 incluiu a questão sobre como a regulamentação se adaptaria à mídia digital e aumentaria a diversidade. Para Livingstone, Lunt e Miller (2007, p.614-615), a "agenda de convergência-diversidade foi representada pelos movimentos para colocar o 'cidadão-consumidor' no centro de um novo regime regulatório"; mas, "embora o bom 'cidadão' tenha sido definido em termos de participação ativa na vida pública, a fusão desse termo com 'consumidor' constrói um significado diferente da vida cívica".

Livingstone, Lunt e Miller (ibidem) sustentam que a lei, ao privilegiar o consumidor, buscou fomentar a concorrência no mercado, supostamente centrado na liberdade de escolha e na relação entre custo e benefício.

O mandato real (Royal Charter) de 2007 trouxe um incremento à regulação específico para a BBC, na forma do BBC Trust, instância que atuou até 2017 como canal de ouvidoria. Sob o mandato iniciado

em 2017, os canais de ouvidoria passam a ser o Ofcom e um sistema baseado em sua página web institucional.

A Royal Charter de 2017 resguardou a *licence fee* como a forma adequada de financiamento para permitir à BBC alcançar os requisitos públicos no contexto da mídia digital. No entanto, tirou a autonomia da empresa para interpretar e executar o que o mandato determina. "A natureza de sua [da BBC] produção e serviços de programação agora está limitada [...] e seu gerenciamento de finanças está agora sujeito a auditoria externa" (Gobbins, 2017, p.30).

Para Puttnam (2016), o Broadcasting Act 1990 já havia marcado o esgotamento da centralidade da radiodifusão pública. Segundo o autor, em um contexto de multicanais, os benefícios da emissora de serviço público são menos óbvios. Um sistema público de radiodifusão "pode agora parecer uma aberração em uma era de escolha aparentemente ilimitada do consumidor, cujo discurso é cada vez mais dominado por argumentos econômicos" (ibidem, p.20).

Tal percepção, embora frequente desde os anos 1990, foi aprofundada pela inovação tecnológica digital. Mas o resultado não foi necessariamente o fortalecimento da exploração comercial. Goddard (2017) salienta que a Royal Charter de 2017 legitima os diferenciais do conteúdo produzido da BBC, embora nem sempre esteja claro o que eles significam: ora são relacionados à inovação, ora à adoção de um mix de gêneros e programas. "A busca do 'distintivo' para justificar ou condenar o serviço público de radiodifusão continua a ser motivo de preocupação, nas mãos de um governo de direita, como o do Reino Unido, que instintivamente favorece as soluções de mercado" (ibidem, p.1.091).

A intenção em medir a qualidade do conteúdo da BBC, sem definição específica de critérios, pode tornar-se uma armadilha para a emissora. Segundo Goddard (ibidem, p.1.098), nos moldes do que foi proposto nos documentos oficiais sobre o assunto, apesar de a distintividade parecer um aspecto positivo, pode vir a ser um risco à radiodifusão pública, justamente por sua definição volátil.

Benson, Powers e Neff (2017) sugerem que qualidade e distinção não deveriam estar amparadas somente em aspectos de conteúdo,

mas também em formatos inovadores de gestão e governança. Entram em cena concepções de responsabilidade social da mídia e qualidade jornalística, aspectos explorados teoricamente no próximo capítulo.

2
Jornalismo, qualidade e responsabilidade

Este livro propõe uma forma de análise teórica e caracterização empírica do relacionamento entre emissoras de televisão pública e seus públicos. A proposta está amparada pela identificação de espaços favoráveis – hipotéticos e reais – à adoção de mecanismos de porosidade pela radiodifusão regulada e autorregulada, vistos teoricamente no Capítulo 1, e na compreensão conceitual do jornalismo como instituição, foco deste Capítulo 2.

A constituição do jornalismo como instituição coloca um parâmetro ideal para seu exercício, não apenas a ser perseguido pelos jornalistas por meio de práticas institucionalizadas, mas também almejado pela sociedade, que deve dispor de meios para exigir seu cumprimento pelas mídias jornalísticas e responsabilizá-las em caso de insuficiências. A responsabilização da mídia exige porosidade, a ser exercida por meio de processos industriais de qualidade jornalística.

Nesse cenário, o que levaria os jornalistas a considerar, como um de seus deveres ético-profissionais, a criação e manutenção de mecanismos de porosidade? Argumentamos que, como instituição, o jornalismo pode ser exercido em alinhamento com determinadas funções que seus profissionais atribuem a si próprios, que prescrevem, de certa maneira, papéis capazes de favorecer a aproximação ou o distanciamento em relação ao público.

Este capítulo revisita a literatura sobre a institucionalização de práticas jornalísticas, parâmetros éticos e de qualidade, além de funções autoatribuídas, com o objetivo de rastrear os elementos teóricos que representam possibilidades ou entraves para a adoção de mecanismos de porosidade. Seguimos em três seções, abrangendo, pela ordem, a concepção de jornalismo como instituição, funções e papéis, e diretrizes de qualidade.

O jornalismo como instituição

Nas ciências sociais, o neoinstitucionalismo se desenvolve em busca de compreender o papel das instituições na geração de resultados políticos e sociais. "Os sociólogos institucionalistas em geral escolhem uma problemática que envolve a explicação de porque as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas" (Hall; Taylor, 2003, p.208).

Para a corrente sociológica não há, necessariamente, uma escolha racional, mas a contestação da "distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura" (ibidem, p.207). As práticas de uma organização seriam adotadas em consequência de um processo de transmissão cultural, e não porque necessariamente aumentariam sua eficácia.

Essa lógica foi interpretada por teóricos da sociologia do jornalismo, que a incorporaram às análises da performance das organizações jornalísticas (Kaplan, 2006). Na perspectiva da sociologia do jornalismo, admite-se que instituições governam uma área central da vida social por meio de ações sistematizadas e por princípios duráveis e estáveis, sendo "o resultado de um processo permanente e durável de conflito e dominação" (Cook, 2005, p.66).

Olhar o jornalismo por essa ótica é admitir que sua produção se encaixa em parâmetros de institucionalização, acentuando as

dimensões políticas e culturais das organizações jornalísticas. Ryfe (2006, p.136) identifica as instituições "em rotinas informais, scripts, regras ou diretrizes de comportamento que abrangem diferentes organizações". A perspectiva de análise considera a produção jornalística como processo coletivo, realizado por meio de regras institucionalizadas, que são reconhecidas como tais em diferentes organizações, mesmo que as organizações disponham de diferentes recursos e visam atingir diferentes audiências (Cook, 2006).

A adoção de práticas institucionalizadas tem o objetivo de legitimar a instituição e mantê-la autônoma em face de incertezas que impactam o setor. Sparrow (2006) delimita três incertezas que o jornalismo enfrenta com as estratégias e regras institucionalizadas, a saber: a incerteza econômica, quanto ao lucro e sobrevivência da empresa; a incerteza profissional, de estabelecer legitimidade e credibilidade perante a audiência; e a incerteza informacional, de produzir e encontrar informações inéditas sem interrupção.

A primeira incerteza está ligada ao fato de que o negócio do jornalismo comercial não é produzir notícias, mas sim conectar anunciantes e audiência. A notícia é um produto manufaturado oferecido à audiência, para que esta possa ser oferecida ao anunciante (Schudson, 2002; Sparrow, 2006).

Em relação à incerteza profissional, considera-se que jornalistas, editores e empresas de comunicação precisam se esforçar para manter-se credíveis aos olhos do público e, por isso, adotam práticas de objetividade e equilíbrio. Sparrow (ibidem) aponta que, nos Estados Unidos, um dos efeitos dessa prática na cobertura das eleições é a utilização do enquadramento "corrida de cavalos" para retratar a campanha eleitoral.

A incerteza informacional decorre do fato de que os jornalistas sempre precisam saber das informações mais atuais possíveis e, usualmente, informações importantes tendem a ser difíceis de conseguir, fazendo que a atividade jornalística dependa das fontes oficiais. As circunstâncias da dependência "por informações importantes sobre operações governamentais e políticas elevadas podem permitir que políticos e funcionários do poder executivo desfrutem de um 'monopólio político'" (ibidem, p.147).

Em resposta às instabilidades, as organizações midiáticas buscam estabelecer laços e desenvolver práticas sistemáticas com o objetivo de dispor mais facilmente de atores dos campos político e econômico do qual dependem, o que gera certa homogeneidade entre elas (Cook, 2005; Sparrow, 2006).

Retomando o contexto desenvolvido no Capítulo 1, é possível argumentar aqui que o impacto das incertezas pode depender inclusive do ambiente regulatório do setor de radiodifusão. As incertezas econômicas poderiam ser minimizadas por políticas de controle da concentração de propriedade e, em se tratando de organizações públicas de mídia, por políticas de sustentabilidade orçamentária. O enfrentamento de incertezas profissionais e informacionais dependeria do delineamento de estruturas de autonomia editorial, amparadas em controle social e ação regulatória.

As práticas institucionalizadas tendem a ter aderência coletiva e transorganizacional. Mas, apesar de buscarem a legitimação da atividade jornalística, a negociação sobre o que é notícia se dá, em geral, entre empresa, jornalista e políticos, sem a participação do público. Quando os jornalistas tomam decisões editoriais, seguem aquilo que consideram adequado ao seu papel e às práticas institucionais comuns ao setor (Cook, 2005).

O estudo da prática e da ação em um contexto social também envolve o conceito de *habitus*. Produto da história, o *habitus* gera práticas individuais e coletivas que concordam com determinados esquemas de ação e pensamento. Bourdieu (1980) diferencia *habitus* de classe ou grupo e *habitus* individual: enquanto o de grupo se baseia em um sistema subjetivo de estruturas internalizadas pelos indivíduos em sistemas comuns de percepção e concepção, o *habitus* individual se constitui na singularidade das trajetórias de vida, apesar de também repercutir o de classe. A perpetuação do *habitus* contribui para a manutenção de relações e práticas estabelecidas, inibindo transformações (ibidem).

O *habitus* tende a engessar e determinar as ações dos indivíduos. Mas, quando operado conceitualmente, ajuda a analisar o potencial de mudança. O profissional encontra no *habitus* uma visão que o

auxilia organizar a sua ação, e por essa capacidade construída socialmente assegura a sua reprodução. Nesse espaço conflitivo, os resultados das relações de disputa entre manutenção e alteração sugerem um direcionamento para a mudança social.

Na atuação dos jornalistas, impera uma lógica específica "através das restrições e dos controles cruzados que eles impõem uns aos outros e cujo respeito (por vezes designados como deontologias) funda as reputações da honorabilidade profissional" (idem, 1997, p.105). Ao agir de acordo com o *habitus*, o profissional busca legitimidade, a exemplo do que faz quando adota práticas institucionalizadas. E, ao desafiar o *habitus*, o jornalista busca inovação e o enfrentamento de novas incertezas.

Assim como ocorre em qualquer instituição social, a instituição jornalística constrói seu discurso e institucionaliza práticas visando afirmar sua legitimidade. São práticas que emergem internamente e se apresentam, em geral, autorreferentes, mas sua legitimidade requer o reconhecimento da sociedade. A concepção do jornalismo como instituição define um referencial normativo de jornalismo para a sociedade e um referencial de atuação para os profissionais.

A existência de tais referenciais é uma condição necessária para orientar a responsabilização da mídia pela sociedade. A conceituação do jornalismo como instituição social facilita a delimitação de parâmetros éticos e critérios de qualidade. Nesse sentido, práticas institucionalizadas são instrumentos a serem adotados em busca da afirmação de normatividades ao jornalismo.

Se a abertura de práticas institucionalizadas ao escrutínio da sociedade pode trazer mais transparência ao processo de produção jornalística, o que deveria ser incluído como objeto de transparência? Para a literatura especializada, a abertura deveria começar no próprio processo de seleção de editores e gestores. "A estrutura hierárquica das empresas de mídia [...] permite o vínculo entre as instituições de nível organizacional aceitas – as práticas de notícias – e a existência da mídia como política, instituição que desempenha um papel importante e independente no sistema político" (Sparrow, 2006, p.148).

A produção de notícias envolve conjunturas: o repórter compreende que seu trabalho percorrerá uma cadeia organizacional hierárquica antes de ser aprovado. As preferências do editor, dos assistentes e dos diretores são conhecidas pelos jornalistas, que terão seu texto avaliado por toda essa cadeia, de modo que a necessidade de agradar seus superiores faz parte da rotina (Tuchman, 1972).

A melhor seleção de notícias para ocupar os minutos limitados do telejornal, por exemplo, é decidida pelo alto escalão da empresa e pela redação, levando em consideração expectativas sobre as supostas preferências do público e fatores sociais, políticos e econômicos. Mas a formulação de estratégias editoriais tende a ser opaca: "[...] apresentando-se como transparente, a mídia esconde seu lado organizacional e sua existência institucional, minimizando as tensões econômicas, profissionais e informacionais" (Sparrow, 2006, p.150).

Se, por um lado, a adoção de práticas institucionalizadas visa garantir a estabilidade no ambiente político e econômico e a legitimação profissional, por outro lado elas podem isolar a instituição jornalística de um relacionamento mais próximo ao público. Esse isolamento pode pôr em xeque a função social do jornalismo: afinal, como uma instituição refratária ao público poderia buscar a sustentação de sua legitimidade argumentando que defende o interesse público?

Continuamos tecendo o argumento de que mecanismos de porosidade poderiam ser adotados como resposta à exigência de legitimação, uma vez que estabelecem um relacionamento com o público ao favorecerem a participação nas mídias e responsabilização das mídias. Mecanismos de porosidade podem ser utilizados como estratégia de transparência no processo de produção jornalística para o escrutínio do público.

A porosidade é definida por um ideal normativo, que dependerá do desempenho de seus mecanismos. A literatura indica obstáculos à sua consecução. Práticas institucionalizadas como a busca pela objetividade sugerem a permanência de técnicas de produção refratárias à participação do público. Tuchman (1972) indica que os jornalistas se valem da objetividade como estratégia a fim de resguardar a si próprios e suas organizações das críticas do público. A objetividade

não seria uma declaração de responsabilidade profissional dos jornalistas, mas sim, justamente, de isenção de responsabilidade.

Historicamente, a aderência à objetividade como prática foi um processo concomitante ao crescimento das organizações jornalísticas. A objetividade serve inclusive como disciplina industrial em busca de eficiência. Demanda a coesão corporativa entre os jornalistas e a necessidade de controle social interno (Schudson, 2001).

A conformidade do jornalismo às técnicas que buscam a objetividade também se relaciona a um ideal democrático, como se existisse uma verdade desinteressada a ser alcançada pelo debate entre discordantes, mediado pela suposta isenção de operações jornalísticas. A objetividade é adotada como contrato entre jornalistas e editores e entre jornalistas e seus públicos, apesar de não os incluir nos julgamentos editoriais subjacentes à separação entre fato e valor (Rosen, 1993). Trata-se de uma norma moral implícita a um conjunto de práticas de reportagem, edição, observação e padrões de escrita que auxiliam os jornalistas a separar os fatos dos valores, na suposição de que a verdade será revelada pela utilização de determinados métodos (Schudson, 2001).

A objetividade é utilizada pelos jornalistas como forma de afirmar à sociedade que eles estariam realizando sua função social de modo equilibrado: relatando os fatos objetivamente e dando aos cidadãos a possibilidade de interpretá-los e criticá-los. Mas a opacidade sobre seus procedimentos e a utilização da objetividade como escudo de proteção não favorecem um debate mais aprofundado sobre a função do jornalismo. A literatura aponta a escassez de mecanismos que capacitem a sociedade para a manifestação formal sobre o atendimento de parâmetros estabelecidos pela instituição jornalística.

Há espaço para a construção e manutenção de meios para que a objetividade seja usada somente para proteção da empresa e do profissional, mas também como forma de proteção da sociedade. A manutenção de uma esfera fundada em parâmetros de qualidade jornalística também seria benéfica para a própria democracia.

A interpretação de pesquisadores do cenário brasileiro sobre a literatura especializada auxilia a sustentação desse argumento. Se o

jornalismo abdicasse da função de buscar a realidade, haveria espaço para manipulação e o esvaziamento da sua concepção como mercado de ideias, no qual estão preservados seu valor moral e sua função social (Sponholz, 2009; Gomes, 2009). "O discurso de autolegitimação do jornalismo [...] cumpre a decisiva tarefa de convencer a todos de que o jornalismo é uma instituição importante, preciosa e necessária para toda a sociedade e que, portanto, deve ser mantida, protegida e cuidada" (Gomes, 2009, p.68).

Gomes (ibidem) resume dois modos de fundamentação da legitimidade discursiva da instituição jornalística. O primeiro trata da função social exercida pela instituição, ou seja, qual é a função prática que ela desempenha. Quanto mais importante for essa função, maior é a convicção social sobre o seu valor. O segundo está em valores morais e socialmente reconhecidos. A legitimidade "não apenas justifica a sua excelência moral pelo quadro de valores dados, mas provê a adesão social para os valores que são as condições para a justificação de sua excelência moral" (ibidem, p.69).

É possível considerar diferentes funções para diferentes contextos, e a resposta mais provável para a função social e valores socialmente reconhecidos da instituição jornalística envolve a preservação do interesse público. Liberdade de expressão, opinião e imprensa são valores associados à legitimação discursiva do interesse público, empregado como princípio deontológico maior pela instituição jornalística (ibidem, 2009).

As práticas e técnicas da objetividade, como o lide, a pirâmide invertida e o relato alegadamente equilibrado, se justificariam por reforçar o interesse público na tentativa de afastar a subjetividade do relato, o que garantiria a impessoalidade e estimularia uma arena de circulação de ideias e opiniões mais próximas a uma concepção de interesse público. A adoção dessas práticas permite, em tese, que as organizações jornalísticas se estabeleçam como instituições sociais legítimas e necessárias.

No entanto, à medida que as organizações empregam o argumento da objetividade para se isolar do público, tendem a se afastar do seu pilar de sustentação moral e prático. Se a literatura indica

que práticas institucionais podem tornar o jornalismo refratário à sociedade, há mecanismos capazes de transformar esse cenário. A abertura pode ocorrer pela adoção e manutenção de mecanismos de relacionamento entre instituições jornalísticas e seus públicos. Se as técnicas jornalísticas podem isolar o jornalista e o escrutínio sobre sua prática, quando há transparência no processo de produção de notícias e o público é incluído, há a possibilidade de reverter o fechamento. Mas isso supõe a existência de procedimentos de autocrítica.

A autocrítica é fundamentada em dois parâmetros: a equiparação da ética do jornalista à ética do cidadão e a crítica das técnicas jornalísticas. Apesar de dispor de métodos profissionais e técnicas específicas, o jornalista não consegue passar por cima de sua condição humana para efetuar escolhas no dia a dia. A busca pela verdade não é um procedimento exclusivamente jornalístico (Bucci, 2000). Jornalismo e cidadãos convivem e compartilham os mesmos dilemas éticos, mas "a produção da notícia acontece em espaço e momentos específicos, dotados não apenas de uma técnica particular, mas também de noções, referências e significados particulares" (Barros Filho; Martino, 2003, p.119).

Jornalista e cidadão partilham o mesmo universo social, mas ao jornalista parece ser conferida a legitimidade de produzir jornalismo, criando um espaço específico de atuação. A autocrítica das técnicas jornalísticas é uma estratégia para circunscrever esse espaço exclusivo de atuação, opaco e refratário ao público e à sociedade: "[...] mantendo-se um determinado mistério sobre a prática e as motivações da ação, a revelação parcial dos interesses mantém, perante a sociedade, um delineamento bastante impreciso das regras e práticas" (ibidem, p.122).

A ética também tende a ser utilizada como estratégia de proteção. Os jornalistas valem-se da ética de diferentes modos para resolver o dilema entre o imperativo de defender o interesse público – que seria a missão profissional – e as contingências da empresa para a qual trabalham. Martino (2010, p.31) sugere que um princípio ético tem valor quando é possível aplicá-lo ao máximo em situações reais disponíveis, mas "a ética jornalística é apresentada, por vezes, como

uma espécie de tábua de logaritmos morais aplicados a uma prática jornalística livre de qualquer contingência externa", seja condições das organizações, seja do ambiente político e econômico.

O jornalista encontra-se dividido entre as condições objetivas de trabalho e a ética de sua ação e função social, e a utilização da ética como estratégia resolveria essa cisão ao alinhar o discurso ético da profissão e a prática regida pelo interesse político ou econômico. A reflexão sobre o uso da objetividade como estratégia também vale para o uso da ética como estratégia. Objetividade e ética são ideais normativos que determinam uma finalidade profissional, e é possível tomá-los como referência para a análise de qualidade e para o delineamento de instrumentos que auxiliem no enfrentamento das incertezas.

No caso da radiodifusão pública, por exemplo, uma regulação que busque assegurar a sustentabilidade financeira e a autonomia editorial das organizações é uma das possibilidades. Quando se trata de práticas adotadas no âmbito da organização, defendemos que a adoção de mecanismos de porosidade constitui estratégia para estabelecer espaços de responsabilização, além de reforçar a credibilidade jornalística. A porosidade é uma estratégia jornalística que fortalece a transparência, a participação e a responsabilização.

A porosidade também depende de papéis autoatribuídos pelos profissionais. Se há reconhecimento do lugar do público no fazer jornalístico, haverá mais possibilidade de abertura. Se o jornalista se vê como guardião do processo, há possibilidade de fechamento da atividade. O jornalista atribui-se diferentes funções, que estão fundamentadas na legitimação da instituição e podem alterar-se dependendo do cenário de incertezas enfrentado, do contexto e da organização para a qual trabalha.

O conceito de funções autoatribuídas está relacionado a concepções institucionais, mas argumentamos que em organizações de jornalismo público existem noções específicas de atuação que as diferenciam das emissoras comerciais. É possível indagar se profissionais que atuam em emissoras de televisão públicas colocariam o público em um papel mais ativo, tendendo a aderir a noções de comunicação pública. Além disso, podemos questionar se, em

contexto político e regulatório no qual emissoras públicas são centrais para o setor de radiodifusão, as funções específicas de jornalismo público são centrais para a atividade e influenciam as regras institucionais.

A literatura sobre a autoatribuição de papéis auxilia a entender a atuação do jornalismo na sociedade, sua legitimidade, como são construídos os relacionamentos com o público e como é percebido o papel potencial do público no fazer jornalístico. A teoria indica que as organizações são pouco autônomas ante as demandas do mercado, além de dependentes de suas relações políticas e econômicas, e por isso balizam-se em práticas institucionalizadas refratárias para legitimar-se como profissão e proteger-se das incertezas.

Esse processo foi construído historicamente de modo distinto em cada país, por causa de características políticas e sociais. "O jornalismo se legitima em cada sociedade precisamente pelo ajuste de suas práticas à panóplia de valores e avaliações do público", ou seja, é no ajuste entre expectativas, *habitus* e interferências externas que o jornalismo como prática e atribuição profissional é reinventado continuamente (Mick, 2017, p.71).

De maneira geral, no Brasil, o jornalismo como instituição – através das organizações midiáticas – atua como ator político, mas preocupando-se com a demarcação de uma competência específica a fim de legitimar-se: a de fornecer uma interpretação independente da cena política por meios da "objetividade, neutralidade, imparcialidade, compromisso com a verdade, com os fatos, com o interesse público" (Albuquerque, 2000, p.23).

Esses critérios, importados do jornalismo dos Estados Unidos, adquirem uma tradução específica no contexto de democracia brasileira – definidora do ambiente político no qual a instituição atua (ibidem). Enquanto um dos modos de ver a democracia está embasado na concepção do direito à participação, no Brasil democracia pode ser entendida como algo que interessa a todos, que tem valor de ordem pública; em um ambiente inscrito nesse entendimento "é legítimo sacrificar os direitos individuais em nome da preservação da democracia, a qual, afinal, é do interesse de todos [...]" e "faz sentido

tolerar sacrifícios repetidos e sistemáticos do direito individual se eles se fazem em favor do bem comum" (ibidem, p.26).

Diferentemente do ambiente político institucional consolidado no qual a imprensa atua nos Estados Unidos, no Brasil o jornalismo trabalha com uma "concepção da democracia como uma realidade ainda por se construir e que, simultaneamente, tem a sua existência ameaçada pela instabilidade inerente à nossa sociedade" (ibidem, p.37). Enquanto em democracias estáveis o jornalismo tende a atuar como protetor da liberdade do cidadão e de vigilante das ações do Estado, no Brasil o jornalismo como instituição visa "preservar as condições que permitem às regras do jogo vigorar, mesmo que ao preço do descumprimento de algumas (ou de várias) regras fundamentais" (ibidem, p.42).

Nessa perspectiva, Albuquerque (ibidem; 2017) sugere que o jornalismo reivindica a autoridade de intervir a fim de preservar a ordem pública e de corrigir decisões públicas, atribuindo-se um poder moderador na sociedade. "Dito de modo cínico, a preservação da democracia é um assunto sério demais para ser deixado ao 'acaso' das decisões populares; a responsabilidade pelo problema deve caber fundamentalmente, então, a elites qualificadas para lidar com ele" (idem, 2000, p.38).

Se o jornalismo reivindica papel político, é necessário refletir sobre a legitimidade dessa atuação. Se o papel do jornalismo é salvaguardar o interesse público, quais seriam as condições para que não houvesse a sua captura por interesses privados? Na viabilização de uma esfera midiática plural, deve haver independência editorial, o que depende da capacidade dos jornalistas, inseridos em determinada realidade política e social. Na próxima seção revisitaremos as funções autoatribuídas do jornalismo e o conceito de paralelismo político, que propõe a associação entre funções sociais da mídia e sistema político.

Paralelismo político e funções autoatribuídas

A tese do paralelismo político advoga modelos de conexão entre sistema político e mídia. Essa corrente teórica analisa o "grau de

relação mantida entre meios de comunicação de massa e partidos e organizações políticas [...] pela forma e extensão pela qual o sistema de mídia reflete as divisões políticas existentes no interior da sociedade", conforme apontado por Azevedo (2006, p.101) em sua revisão de Hallin e Mancini (2004).

Países que possuem paralelismo político forte têm alto grau de convergência entre sistema político e midiático, sendo o contrário válido para países nos quais o paralelismo político é fraco. Diferentes componentes definem a relação: o mais básico está identificado no próprio conteúdo midiático, nas orientações políticas dos textos e das mídias (ibidem, 2004).

Um dos componentes históricos do paralelismo político é dado pelas conexões organizacionais entre mídia e instituições políticas e sociais como partidos, movimentos sociais, sindicatos e a Igreja, organizações eventualmente ligadas à produção e circulação de jornais. Outro componente advém do perfil dos jornalistas, que podem ser indivíduos ativos politicamente e que procuram seguir carreira em organizações midiáticas cujos valores políticos coincidam com os seus. A mesma relação ocorreria com o posicionamento político do público: as pessoas têm a tendência a comprar, assistir e consumir produtos midiáticos que venham a convergir com seu posicionamento político (ibidem).

Outro componente importante diz respeito ao papel e às práticas assumidos pelo jornalismo em cada sociedade e época. Os autores diferenciam duas possibilidades de papéis autoatribuídos: o jornalista publicitário, que visa influenciar a opinião pública; e o jornalista provedor, que procura oferecer informações neutras. Espera-se, no âmbito da teoria, que diferentes países adotem diferentes modelos midiáticos, uma vez que sistemas políticos tendem a corresponder a sistemas midiáticos, segundo Hallin e Mancini (ibidem), que sugerem uma classificação dividida em três modelos: Pluralista Polarizado, Corporativista Democrático e Liberal.

Em sua revisão dos autores, Albuquerque (2012) examina como o grau de paralelismo político tende a ser determinado por convergência de objetivos, meios e enfoques entre mídia e partidos. No

modelo do Pluralismo Polarizado, a mídia atribui importância aos comentários políticos, e os jornais seguem linhas políticas diferentes, padrão que se repete nos leitores. Apresenta-se elevado o grau de paralelismo político. Por isso, os jornalistas acabam desempenhando um papel ativista, defendendo causas alinhadas aos valores adotados nos textos. O modelo Liberal apresenta um nível baixo de paralelismo político: o jornalismo dá ênfase à informação e não ao comentário político, visando transparecer uma posição de neutralidade. O terceiro modelo, Corporativista Democrático, é intermediário: a separação entre comentário e informação convive com um alinhamento político que se exerce, discretamente, nas ênfases e nos ângulos utilizados nas reportagens.

Azevedo (2006) sugere que o sistema midiático brasileiro pode ser classificado como modelo Pluralista Polarizado. Entre as razões identificadas pelo autor, estão: a concentração da propriedade de mídia e a propriedade cruzada; a baixa diversidade de pontos de vista políticos na cobertura jornalística, que tendem a ser conservadores; baixo índice de circulação de jornais e leitores; conteúdo orientado para as elites; desenvolvimento tardio da imprensa e do jornalismo comercial; e hegemonia dos meios de comunicação eletrônicos. As características para o sistema político nacional são relacionadas ao histórico permeado por ciclo de regimes autoritários, retorno recente ao sistema democrático, pluralismo ideológico moderado e garantia de liberdade de imprensa.

Pesquisas têm questionado a classificação dos sistemas midiáticos em três modelos conforme proposta por Hallin e Mancini (2004) e sugerem a adoção de outros modelos. De acordo com Mick (2017, p.70), a nomenclatura subjacente aos três modelos parte da perspectiva de que haveria em curso uma profissionalização do jornalismo baseada em concepções liberais, supondo-se que "todos os países têm por destino repetir feitos míticos da Europa ou dos Estados Unidos".

Para Albuquerque (2012, p.7), a tese de paralelismo de Hallin e Mancini (2004) explica contextos que apresentem as seguintes circunstâncias: "1) a existência um sistema político estruturado em torno de clivagens relativamente estáveis; 2) uma mídia

politicamente ativa, cuja atuação reflete um posicionamento claro diante destas clivagens".

A crítica de Albuquerque (2012) sugere que, apesar de ser muito utilizada para a comparação entre sistemas midiáticos, a proposta de Hallin e Mancini (2004) foi desenvolvida pela análise de dezoito países similares, e tais modelos podem não considerar adequadamente as especificidades de outras conjunturas. "Deste modo, a comunicação política dos países situados para além do mundo ocidental tende a ser definida com base naquilo que neles está ausente, antes que pelas suas características próprias e distintivas" (Albuquerque, 2012, p.16).

Em 2011, Hallin e Mancini organizaram outra obra com o intuito de adotar a perspectiva "Além do Mundo Ocidental" – do título original em inglês *Beyond the Western World*. Albuquerque (2012), autor do capítulo dedicado ao caso brasileiro, indica que, em geral, os estudos apontaram que a estabilidade das instituições nos demais países é mais vulnerável. Considerar o papel do Estado como agente regulador e o papel do mercado como critério de circulação de jornais limita o estudo de casos em países que não têm economia capitalista ou em que as instituições não exercem força reguladora decisiva.

Albuquerque (2011) reconhece que os sistemas midiáticos dos países fora do centro ocidental acabam sendo definidos como periféricos em comparação aos modelos apresentados em Hallin e Mancini (2004). Ele sugere que esse parâmetro não revela o sucesso ou o fracasso da adoção dos modelos, e sim como eles são redefinidos pelas dinâmicas locais. O autor defende a adoção de uma perspectiva pós-colonial nos estudos da comunicação política, na qual se abandone o Ocidente (centro) como ponto de partida. No pós-colonialismo, a abordagem parte de uma centralidade que será historicamente construída a partir do Oriente (periferia). Nesse contexto, Ocidente e Oriente não fazem referência às coordenadas geográficas, mas a países centrais e periféricos, respectivamente.

Albuquerque (2017) sustenta que a concepção de paralelismo político não é facilmente aplicada ao Brasil. Apesar de as instituições estarem no início do século XXI mais estáveis, ainda há receio de setores

da sociedade quanto ao modo de atuação das instituições políticas, levando as organizações midiáticas a assumir papel político ativo.

A mídia atuaria de modo mais passivo no mundo ocidental por dois motivos. O primeiro é expresso pela concepção de paralelismo político, segundo a qual os países estariam, em sua maioria, sob o modelo Liberal. O segundo fundamenta-se na concepção de jornalismo presente nesses países, apegada à legitimação dos discursos jornalísticos por critérios de objetividade. No caso dos países periféricos, contudo, a mídia acaba atuando como ator político ativo, reivindicando legitimidade para intervir em disputas políticas (ibidem).

Albuquerque (2011) lista quatro motivos para defender a ideia de que o paralelismo político não pode ser aplicado indiscriminadamente no Brasil: a predominância de emissoras privadas na radiodifusão; o fato de os partidos políticos não exercerem papel central na política de países presidencialistas, como é caso do sistema político brasileiro; o fato de as organizações midiáticas apostarem na busca por uma audiência massiva, ou seja, tentam atrair todos os públicos com seu conteúdo; a circunstância de os jornalistas brasileiros identificarem seu papel em referência ao modelo profissional dos Estados Unidos, de apego à objetividade, apesar de o terem reinterpretado de maneira particular.

A constituição do modelo norte-americano de papéis autoatribuídos e a sua reinterpretação estão conectadas a dois aspectos. Primeiramente, seguindo a classificação de sistemas midiáticos periféricos ou centrais de Albuquerque (ibidem), podemos identificar o modelo brasileiro como periférico, que não é referência para outros países e utiliza outras perspectivas para se justificar. Em segundo lugar, a reinterpretação ocorre inclusive pela adequação ao sistema político nacional e a determinados aspectos do sistema midiático, como a predominância da mídia comercial e a concentração da propriedade. Nessa perspectiva, a dinamicidade do sistema político vai influenciar o perfil assumido pelo jornalista, mesmo que ele utilize como referência um modelo externo, porque o profissional tem percepções distintas de sua função de acordo com o sistema político, como reforçado pela revisão de Rothberg, Vanzini e Berti (2017).

A adoção de práticas institucionalizadas que visam garantir autonomia e legitimidade profissional acompanha variações no sistema político, fazendo que os jornalistas assumam diferentes perfis profissionais em cada período e em cada país. "A atuação das organizações jornalísticas se sustenta em torno de um sólido acordo sobre as regras do jogo político e do papel que cabe à instituição política (e do governo) desempenhar"; muda-se o jogo político, também são alteradas as regras de atuação do jornalismo e os papéis autoatribuídos pelos jornalistas (Albuquerque, 2012, p.20).

Definições mais dinâmicas sobre modelos de sistema midiáticos e sobre o próprio jornalismo teriam muito a contribuir aos estudos comparativos. Mick (2017) delineia considerações necessárias para que se chegue a essa concepção considerada mais dinâmica. Das considerações colocadas pelo autor, duas perpassam a elucidação sobre mecanismos de porosidade: uma leitura das relações que o jornalismo estabelece com o público e com os campos sociais com que se relaciona, e análise do caráter variado da identidade profissional dos jornalistas. Nesse contexto, é possível indagar sobre a possibilidade de que mecanismos de porosidade estejam mais presentes e sejam mais bem explorados em países com sistemas políticos mais afeitos à pluralidade de visões e instituições e onde os jornalistas atribuem a si próprios papéis que incluem abertura e responsividade ao público.

Além disso, os papéis autoatribuídos não são estáticos. Eventos políticos importantes podem desencadear sua revisão nas organizações midiáticas, enquanto trajetórias de socialização ocupacional levam a concepções de função semelhantes dentro dos países. No Brasil, eventos políticos que ficaram marcados pela atuação da mídia fizeram surgir novas atribuições e controvérsias sobre esses papéis.

Um exemplo é o processo de eleição e impeachment do presidente Collor. Amaral e Guimarães (1994) destacam o papel da mídia, em particular das Organizações Globo, de atuar e atribuir-se papel de ator político. No período, seu jornalismo teria assumido papel de lobby e interventor: a Globo teve o poder de intervir na história "não como espectador ou testemunha, mas como protagonista, mudando a história e mudando fatos que já ocorreram" (ibidem, p.34).

A ação do jornalismo como interventor político no Brasil é sugerida por Amaral e Guimarães (ibidem) como anterior à redemocratização. Os autores relacionam esse fato à criação de um sistema de radiodifusão fortemente monopolizado e concentrado na região Centro-Sul, cuja formação teve início ainda no regime militar de 1964-1985. Para Herscovitz (2004), foi o processo de impeachment de Collor, em 1992, que forneceu à mídia a oportunidade de pôr em prática sua própria agenda. Herscovitz (ibidem, p.73) sugere que, durante aquele período, as recém-restauradas liberdade de imprensa e democracia fizeram que jornalistas se sentissem aptos a reafirmar sua independência: "[...] jornalistas e os gerentes de suas organizações midiáticas juntaram forças para dizer ao Estado que os meios de comunicação estariam se tornando um verdadeiro *watchdog* do governo" (ibidem).

Para Albuquerque (2017), a mídia pode atuar como ator político ativo de duas formas: ou fingindo ser parte do governo ou agindo como oposição. No período da redemocratização, a imprensa aproveitou-se da fragilidade das instituições e reivindicou papel de Poder Moderador, uma reinterpretação aos moldes nacionais do modelo norte-americano de Quarto Poder. Em 2003, com a ascensão do Partido do Trabalhadores (PT) ao Palácio do Planalto, a mídia teria assumido o papel de oposição, fato que, segundo Albuquerque (ibidem), se deu por causa da inabilidade de outros partidos em exercê-lo.

Seria possível discutir sobre uma lacuna entre papéis autoatribuídos e o ideal normativo colocado para a instituição jornalística no Brasil. Haveria falta de legitimidade na atuação como ator político, uma vez que o interesse público estaria capturado por interesses particulares. Mas a literatura também apresenta a existência de diferentes perfis para papéis autoatribuídos coexistindo numa variedade de contextos. A atuação como ator político não seria apenas um problema da instituição jornalística no Brasil, que não conseguiria cumprir parâmetros normativos, mas também aponta para a prática de organizações jornalísticas poderosas, que se confundem com as instituições políticas ou, ainda, buscam ditar as regras no jogo institucional.

Embora seja difícil enquadrar o modelo utilizado em cada país em apenas um perfil profissional – principalmente no caso do Brasil, onde há muita instabilidade para encaixar-se num único modelo (Herscovitz, 2004) –, verificar como o jornalista enxerga sua função social auxilia a entender de que maneira ele pode se dispor a um relacionamento com seu público, ou seja, se está aberto à porosidade. São extensas a literatura e a nomenclatura sobre papéis autoatribuídos, mas a revisão de Rothberg, Vanzini e Berti (2017) resume três perfis profissionais que importam neste livro: intervenção/contribuição na política, promoção de entretenimento e papel público/cívico.

O papel de intervenção/contribuição na política foi dividido em duas abordagens: uma que se aproxima ao perfil conhecido como *watchdog*, no qual o jornalismo assume papel de "cão de guarda" das ações do governo e do processo político; e outra que apura as informações sobre fatos cotidianos de modo mais rápido, buscando ser ágil e entregar informação diretamente ao público. Em sua revisão, Hellmueller et al. (2016) afirmam que não há na literatura um conceito definitivo sobre o que deve ser considerado jornalismo *watchdog*, mas retratam as consequências das definições, como a preferência pela produção de reportagem investigativa e em profundidade. Nessa perspectiva, Mellado e Van Dalen (2014) acrescentam como consequências do jornalismo *watchdog* a presença de questionamentos, críticas e acusações contra os que estão no poder, conflito entre os jornalistas e autoridades, além da cobertura de julgamentos e processos em casos envolvendo autoridades.

O segundo perfil, ligado ao entretenimento, foi analisado em Van Dalen, Vreese e Albaek (2012) segundo sua relação com a forma de apresentação das notícias políticas. Pela análise de notícias produzidas por jornalistas norte-americanos, dinamarqueses, alemães, britânicos e espanhóis, os autores concluíram que os jornalistas adotam esse perfil quando, por narrativas simples e atraentes, fornecem informações com o objetivo de distrair o público, explorando, principalmente, os escândalos e a vida privada das autoridades. A temática da notícia – política, saúde ou esporte – não é o que vai

definir a abordagem; o jornalismo para a promoção do entretenimento também aparece na cobertura política.

O último dos três perfis, o papel público/cívico, é o que mais dialoga com a constituição do jornalismo por meio de mecanismos de porosidade. Segundo Hellmueller et al. (2016), esse modelo é o que mais se distancia dos modelos tradicionais de jornalismo, já que a proposta é ir além do objetivo de somente entregar informação objetiva ao público. O foco do jornalista quando assume papel público/cívico é entregar informação de modo que ative a participação pública. A concepção do jornalismo público/cívico é dinâmica e se ajusta aos parâmetros colocados pelo debate público que é por ele próprio suscitado. "O jornalismo orientado para o cidadão, em resumo, visa incutir nos cidadãos um senso de autonomia, fornecendo ao público informação e potencial para diálogo público" (ibidem, p.1.082).

A pesquisa comparativa entre o jornalismo praticado em diferentes países é parte substancial da literatura sobre papéis autoatribuídos, que debate lacunas e discrepâncias entre sistemas midiáticos e políticos distintos. Nesse sentido, o trabalho de Weaver e Willnat é referência. Em 1998, os autores lançaram a obra *The Global Journalist*, proposta que foi atualizada no título *The Global Journalist in the 21st Century*, em 2012, que analisou 33 países. Os autores indicam que, nas pesquisas apresentadas nessa última obra, o questionário utilizado foi adaptado às realidades individuais de cada país, mas, ainda assim, defendem a comparação dos resultados sobre diversas características. Entre elas, interessa aqui a percepção de importância sobre diferentes papéis jornalísticos (entregar informação rapidamente, provar análise e interpretação, investigar ações governamentais, entre outras) e a opinião sobre a importância de diferentes aspectos do trabalho (Weaver; Willnat, 2012).

Uma relevante referência para o estudo do caso brasileiro é o trabalho de Herscovitz (2004, 2012). Apesar de utilizar nomenclatura distinta da apresentada aqui e presente em Rothberg, Vanzini e Berti (2017), as contribuições da pesquisadora sobre o nível de importância atribuído pelos profissionais a diferentes aspectos do

trabalho jornalístico permitem reflexões a respeito da constituição de mecanismos de porosidade.

Numa pesquisa publicada em 2004, Herscovitz verificou nas redações dos principais veículos paulistanos, separadamente, a ordem de importância atribuída pelos jornalistas às funções da mídia, as quais podemos relacionar ao perfil de intervenção e contribuição nos termos de mecanismos de porosidade.

Dos profissionais que responderam ao questionário, 65% classificaram investigar as alegações do governo como atividade de maior importância no jornalismo. A segunda função de maior importância foi a de entregar a informação rapidamente ao público, classificada como extremamente importante por 63% dos entrevistados. A atividade que atingiu o terceiro maior índice de importância foi a de prover análise de problemas complexos. Apesar disso, na parte qualitativa do estudo, em que Herscovitz (ibidem) entrevistou jornalistas, foi verificada uma queixa quanto ao tempo de oportunidade de interpretar e analisar informações por causa de prazos apertados, pouca comunicação com supervisores ou política editoriais, resultado que reafirma a lacuna entre percepção efetiva que os profissionais têm de sua atividade e a percepção idealizada.

A percepção do jornalista sobre seu papel esperado pela sociedade também pode influenciar práticas como seleção das fontes e apresentação do texto. Hellmueller et al. (2016) identificaram que a aproximação do perfil de jornalismo cívico foi mais recorrente em reportagens que tratavam questões sobre religião, direitos humanos, movimentos sociais e manifestações políticas, enquanto o perfil *watchdog* apareceu mais relacionado à cobertura policial e do governo. Para chegar a esses resultados, os pesquisadores analisaram mais de 1.400 notícias publicadas nos cinco jornais de maior circulação nacional dos Estados Unidos, utilizando a metodologia da análise de conteúdo.

Outro ponto relevante é a relação entre a maneira como jornalistas descrevem seus trabalhos e como de fato trabalham, já que os papéis autoatribuídos são percepções dos profissionais que atuam em diferentes limitações (Mellado; Van Dalen, 2014). A relação entre causa assumida pela profissão e o resultado do trabalho apresentado

foi uma das questões de pesquisa de Van Dalen, Vreese e Albaek (2012), que relacionam a percepção quanto ao conteúdo, supondo que haveria relação positiva entre eles.

Os resultados foram analisados em três dimensões: a primeira tratava do *status* dado às notícias políticas (pragmático ou sacerdotal); a segunda, ao grau de compromisso partidário do texto (imparcial ou partidário); e a terceira, à abordagem oferecida ao público (informação ou entretenimento).

A primeira dimensão, pragmática ou sacerdotal, diz respeito ao grau de importância atribuído pelo jornalista à notícia política; enquanto o pragmático trata essa temática como qualquer outra editoria, o sacerdotal invoca uma importância maior à cobertura política. A hipótese dos autores é que, em países cujos jornalistas têm inclinações sacerdotais, o noticiário dará mais destaque às notícias de política nacional. Além disso, esses jornalistas ligariam mais fortemente a sua função a um exercício fundamental na democracia, atribuindo-se como peça-chave no jogo democrático (Rothberg; Vanzini; Berti, 2017).

A segunda dimensão, imparcial ou partidária, reflete o grau de compromisso partidário do texto, fornecendo um relato equilibrado, ou o compromisso do jornalista e da organização em seguir uma linha editorial. Por fim, a terceira dimensão, informação ou entretenimento, vai refletir a visão que o jornalista tem sobre seu compromisso com o público: deve entregar informação fundamental para o público tomar decisões democráticas ou fornecer informação para relaxamento e diversão.

Se o jornalismo pode, na esteira da proposta deste livro, abrir-se à adoção de mecanismos complexos de porosidade, que fortalecem a participação do público, poderíamos refletir sobre se os jornalistas atuando na cobertura política seriam mais favoráveis à porosidade. Teoricamente, não. Jornalistas que compartilham uma visão sacerdotal sobre sua profissão – e que não reconhecem a necessidade de estabelecer um relacionamento aberto com o público – tenderiam a adotar e construir mecanismos de porosidade menos efetivos, uma vez que se colocariam como sacerdotes protetores da informação.

Os profissionais que possuem a visão sacerdotal veem-se como indispensáveis no jogo democrático. Já a visão informacional assume o compromisso com o público de entregar informação necessária às decisões públicas (Van Dalen; Vreese; Albaek, 2012). A coexistência dessas duas visões levaria à percepção do jornalismo como fundamento da arena de debate político, que deveria ser aberta ao público.

Van Dalen, Vreese e Albaek (ibidem) analisam como os jornalistas tendem a aplicar na prática a visão que têm sobre sua profissão. Há papéis autoatribuídos que têm mais chance de efetivar-se, conforme Mellado e Van Dalen (2014). Verificar a distância entre papel almejado e desempenho efetivo revela as tensões provenientes das dissonâncias entre como os jornalistas veem seu papel político e social e como a mídia, como organização, oferece as condições para o cumprimento daquele papel (ibidem).

Mellado e Van Dalen (ibidem) sugerem a existência de distâncias entre percepção e efetivação maiores nos perfis ligados ao papel de *watchdog* e do jornalismo público/cívico – que chamam de "jornalismo orientado para o público". Os jornalistas que cobrem política estão mais sujeitos a pressões do poder político e econômico, assim como da própria organização para a qual trabalham. Outro ponto importante levantado pelos autores é que os perfis que apresentaram maior distância são os que mais se aproximam do modelo ideal de imprensa autônoma: quanto mais altas as expectativas de independência, maior a probabilidade de frustração.

Nessa perspectiva, podemos refletir sobre como esses resultados podem ser mobilizados para determinar a possibilidade de o jornalista estar apto e favorável à instituição de mecanismos de porosidade com o público, já que essa capacidade subjaz à adoção do perfil de jornalismo público/cívico. As funções autoatribuídas geram, entre os jornalistas, percepções sobre a qualidade de seu trabalho; as expectativas estão relacionadas às obrigações que eles acreditam possuir. Assim como o discurso de legitimidade institucional está associado a padrões normativos, os papéis autoatribuídos engendram critérios e percepções de qualidade. "Quando confrontados por críticas coerentes, que evidenciem eventuais insuficiências de

seu trabalho, jornalistas que exigem mais de seu papel social podem se posicionar mais adequadamente na adoção de estratégias que os levem a superá-las" (Rothberg, 2010, p.6).

Rothberg (ibidem) sugere que jornalistas que enxergam em sua profissão uma função ativa de manutenção da democracia acabam possuindo visões normativas de qualidade mais exigentes. Assim, a visão dos profissionais sobre a qualidade do jornalismo pode ser utilizada como indicativo relevante para a análise e o aperfeiçoamento da atuação profissional.

Na pesquisa "Indicadores da qualidade da informação jornalística", realizada em parceria entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Rede Nacional de Observatórios da Imprensa (Renoi), Rothberg (ibidem) relacionou a visão dos profissionais sobre qualidade jornalística aos indicadores de desenvolvimento da mídia da Unesco. Esses indicadores permitem o estudo do desenvolvimento do sistema midiático de cada país em relação ao artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sobre acesso à informação pública e liberdade de expressão.

Os cinco indicadores são assim denominados: sistema regulatório favorável à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade da mídia; pluralidade e diversidade da mídia, com igualdade de condições no plano econômico e transparência da propriedade; a mídia como uma plataforma para o discurso democrático; capacitação profissional e instituições de apoio à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade; capacidade infraestrutural suficiente para sustentar uma mídia independente e pluralista (Unesco, 2010).

O interesse da pesquisa Unesco/Renoi está ligado especificamente aos três últimos indicadores, sobre os quais foi formulado um questionário com trinta questões, que obteve resposta de 275 jornalistas.

O primeiro conceito de qualidade analisado trata da capacidade do veículo jornalístico em representar as visões do espectro político pela abordagem de diferentes questões sociais, inclusive de grupos mais vulneráveis. Noventa e um por cento dos profissionais afirmaram que o veículo de comunicação para o qual trabalharam

"sempre" ou "na maioria das vezes" consegue alcançar esse parâmetro de qualidade. Quanto à utilização dos códigos de ética como referência, 93% dos respondentes informaram atuar de acordo com esses documentos "sempre" ou "na maioria das vezes".

Dois resultados são importantes no contexto da adoção de mecanismos de porosidade: a aprovação de instâncias de regulação internas e externas. Podemos destacar que, apesar de 96% dos respondentes terem concordado com a afirmação de que "instâncias internas de regulação como manuais de redação, ombudsman e conselhos de leitores são mecanismos importantes de busca de qualidade implementados pelas próprias organizações jornalísticas" (Rothberg, 2010, p.22), um terço deles afirmou que a empresa para a qual trabalha não conta com tais mecanismos, e 56% informaram que há pelo menos uma dessas instâncias de regulação.

A existência de meios externos de acompanhamento de crítica de mídia (instâncias regulatórias e observatórios da imprensa) foi apontada como fato relevante para elevar padrões de qualidade jornalística por 95% dos respondentes. Esses resultados permitem refletir sobre uma relação positiva, pelo menos de acordo com a percepção dos profissionais sondados, entre regulação, adoção de mecanismos de críticas e acompanhamento internos e externos e qualidade jornalística.

Em parâmetros gerais, a pesquisa concluiu que os jornalistas que afirmam trabalhar com mais autonomia e independência raramente sentem-se forçados a utilizar perspectivas que alinham suas reportagens às posições políticas da empresa na qual atuam. Inclusive, esses profissionais trabalham, em sua maioria, em organizações que possuem instâncias internas de autorregulação. Nesse sentido, a determinação de critérios de qualidade e a instituição de mecanismos de verificação e autorregulação levariam à produção jornalística de qualidade.

Herscovitz (2012) avaliou os aspectos profissionais que foram alterados pela introdução da internet como mídia e ferramenta de trabalho nas redações, e 98,1% dos jornalistas entrevistados afirmaram que a internet aumentou o feedback do público, enquanto

75,1% apontaram que ela diminuiu a credibilidade do jornalismo; 74% destacaram que a internet também diminuiu a efetivação da responsabilidade social da mídia. "Os jornalistas celebram como a internet aumentou a velocidade da entrega da informação, feedback do público e diversidade de conteúdo, mas acreditam que [...] ela pouco fez para aumentar a precisão e credibilidade" (ibidem, p.379).

Os profissionais têm a percepção de que enfrentam uma queda de credibilidade e de que falham em atingir aspectos de responsabilidade social da mídia, mesmo que tenham mais feedback do público. Nesse sentido, nem sempre haveria uma relação efetiva entre qualidade e interação com o público. Como explicar essa contradição? Propomos três possibilidades para reflexão. A primeira sugere a existência de uma distância entre a concepção do público sobre jornalismo e o papel que o jornalista se atribui. O que o jornalismo apresenta não seria o que o público espera. Mas, se tal possibilidade fosse verdadeira, não haveria legitimação social para a institucionalização de práticas, e o compromisso baseado em expectativas não se sustentaria. O jornalismo ainda predomina como fonte segura, apesar do crescimento do fenômeno da desinformação, e por isso essa possibilidade pode ser recusada.

A segunda possibilidade é que, sem os canais de interação on-line, os jornalistas não teriam conhecimento do feedback do público e, portanto, desconheceriam a realidade da recepção. Tal possibilidade pode ser descartada, já que a participação na mídia já existia em redações, rádio e televisão mesmo antes da invenção da internet.

A terceira, que nos parece correta, indica que haveria um aproveitamento insuficiente dos inputs do público, que tenderiam a ser considerados rapidamente pelo comando editorial apenas como um apanhado de impressões oferecidas a esmo, de forma casual, porque não foram delineados os mecanismos adequados para que o jornalismo seja efetivamente debatido em conjunto com público e profissionais.

Qual é o lugar da qualidade jornalística entre os papéis autoatribuídos? Se o estabelecimento da normatividade do jornalismo inclui delimitar a concepção de interesse público como fator legitimador

de sua atuação como instituição social, podemos questionar qual é o lugar ocupado pelo público nas teorizações sobre parâmetros normativos subjacentes à qualidade.

Os critérios definidos pela Unesco para a qualidade jornalística incluem a interação com o público e sistemas externos de avaliação da mídia. Mais amplamente, a Unesco delineou os seguintes parâmetros: definição e aplicação de critérios de qualidade pelas empresas jornalísticas (processo autorregulatório); transparência das empresas que atuam no setor, pela adoção de mecanismos que permitam interação, para o público verificar e expressar sua opinião sobre a qualidade da informação; execução de inciativas como ombudsman, códigos de ética e conselhos de leitores; e visibilidade dos compromissos assumidos com o público.

Em síntese, o jornalista, dependendo do papel que atribui a si como profissional, tende a aplicar ou não os parâmetros normativos da profissão, que incluem formas pelas quais os diversos públicos possam exigir qualidade das organizações midiáticas. A distância entre ideal normativo e prática profissional é verificada no âmbito das organizações em um cenário de incertezas econômicas e políticas, enquanto a sociedade se vê com frequência excluída do debate sobre normas práticas e expectativas do jornalismo, embora a instituição jornalística deva seguir parâmetros normativos de abertura às expectativas do público.

Na próxima seção, revisamos os conceitos de responsabilidade social da mídia e qualidade jornalística a fim de delimitar um parâmetro teórico dentro do qual o jornalismo pode empregar mecanismos de porosidade para estabelecer relacionamentos complexos com seus públicos.

A porosidade e os requisitos de qualidade para o jornalismo

A definição de qualidade é estabelecida na relação entre padrões predefinidos pelas organizações e a percepção e cumprimento de

expectativas do público (Guerra, 2010b). Do ponto de vista organizacional, a qualidade oferece vantagens competitivas e de diferenciação; do ponto de vista do consumo, confere segurança "em virtude da credibilidade que o rótulo 'qualidade' conquista junto aos consumidores" (ibidem, p.2).

Nessa perspectiva, a qualidade é concebida na relação entre produção e consumo. A definição de parâmetros e requisitos de qualidade pressupõe um consenso entre os setores envolvidos e os interessados na melhoria dos serviços: "[...] tanto as organizações buscam sinalizar seu compromisso com a qualidade quanto a sociedade busca organizar-se, a seu modo e de diferentes formas, a fim de cobrar o melhor dos produtos que recebe" (ibidem).

Há, contudo, lacunas no campo normativo e no campo da atividade jornalística. As divergências de interesses entre os atores e as incertezas que constituíram a instituição jornalística podem ser apontadas como um dos fatores que levaram à existência de uma lacuna sobre o assunto na literatura (Guerra, 2010a). Há uma corrente crítica sobre os aspectos teóricos, éticos e procedimentos técnicos que compõem o jornalismo como atividade social e profissional: "[...] o problema é que nem sempre, ou quase sempre, a reivindicação de qualidade ou o seu contrário vem acompanhada de meios seguros de aferição" (idem, 2010b, p.2).

Guerra (ibidem, p.5) designa verdade, relevância e pluralidade como requisitos de qualidade para o produto jornalístico no âmbito da percepção do público; "verdade porque se espera que a notícia ponha a audiência a par de fatos reais. Relevância porque não são todos os fatos reais que têm valor jornalístico, mas aqueles que atendam à demanda da audiência". Já a pluralidade "pressupõe que toda situação potencial de conflito – na qual, inclusive, os fatos se tornam eles mesmos obscuros – objeto de cobertura deve assegurar a possibilidade do contraditório e da multiplicidade de vozes" (idem, 2014, p.198).

Não pretendemos ampliar a revisão teórica sobre relevância jornalística, que está bem desenvolvida em Gomes (2009) e Sponholz (2003, 2009). Aqui, operacionalizamos esses conceitos como requisitos de qualidade para daí derivar a abordagem sobre sistemas de

gestão de qualidade, na qual os mecanismos de porosidade podem ser tidos como vetores de dinamização dos relacionamentos com público em busca de transparência sobre o processo editorial, participação e responsabilização.

A responsabilidade social da mídia é abrangida pela qualidade jornalística "à medida que estabelece como princípio central a ideia de que os comunicadores estão obrigados a serem responsáveis com seu público, prestando contas de suas atividades" (Paulino, 2008, p.8).

Bertrand (2002) traça um panorama geral no qual o jornalismo de qualidade não apenas satisfaria o desejo por informação do público, mas que em longo prazo também cumpre com as exigências de sua formação. Uma mídia de qualidade é aquela que serve aos cidadãos e cujos produtos, uma vez entregues, são avaliados criticamente pelos consumidores. A centralidade do jornalismo deveria propor "um fórum em que todos os setores da população possam debater problemas e buscar um consenso; dar uma imagem do mundo além do alcance a experiência do indivíduo; transmitir a cultura da terra para a próxima geração" (ibidem, p.20).

Nesse sentido, a crítica à atividade jornalística e a prestação de contas vislumbram expectativas do público e da sociedade que deveriam ser atendidas pela mídia. O estabelecimento de parâmetros de qualidade fornece fundamento de crítica para os grupos que monitoram as organizações jornalísticas e para elas mesmas, uma vez que podem "identificar com maior precisão quais são os atributos de qualidade desejáveis e quais são os vícios a serem evitados nos produtos e serviços jornalísticos" (Guerra, 2010a, p.5).

Sistemas de gestão de qualidade incluem formas de autorregulação, como práticas que visam assegurar altos padrões éticos e profissionais do jornalismo (Unesco, 2010). As práticas de autorregulação constituem meios pelo quais o escrutínio público pode ser exercido e incluem códigos de ética e editoriais, normas e ouvidorias.

Uma cultura de autorregulamentação mantém e fundamenta a eficiência dessas práticas, porque significa que há na sociedade e nas organizações midiáticas o interesse comum em verificar a qualidade de atuação da mídia. "Autorregulamentação obtém o maior

êxito quando mobiliza adequadamente todas as partes interessadas no âmbito do setor da mídia – editoras e proprietários, editores e jornalistas – e também envolve a população em geral" (ibidem, p.39). A cultura de autorregulamentação pode ser fortalecida por um ambiente regulatório favorável, mas também pela atuação de movimentos e setores sociais.

A porosidade não é um requisito de qualidade em si mesma, mas seus mecanismos podem ser adotados como instrumentos de um sistema de gestão de qualidade para favorecer a responsabilização da mídia. Empregamos três perspectivas sobre critérios de avaliação de mídia e sistemas de gestão de qualidade jornalística para refletir sobre o papel dos mecanismos de porosidade nesse contexto.

A primeira é a proposta de McQuail (2000), que define princípios para a qualidade da mídia fundamentada em aspectos de liberdade, igualdade e diversidade. A segunda baseia-se nos critérios internacionais definidos em documento da Unesco (2010) e aspectos teóricos desenvolvidos por Guerra (2010a) sobre aquele documento. A terceira está fundamentada em manuais de referência internacional sobre qualidade das mídias industriais.

A proposta de McQuail

McQuail (2000) delimita princípios para a avaliação de mídia. Entre eles, exploramos a liberdade, a igualdade, a diversidade e a qualidade da informação midiática.

A liberdade é mais uma condição que critério de performance. Há três instâncias pelas quais é possível avaliar a liberdade da mídia que possibilita a qualidade: o *status* de independência, que engloba as noções de confiabilidade da informação, originalidade e postura crítica; o acesso aos canais; e a diversidade de oferta.

Essas instâncias estão fundamentadas em elementos que conectam questões do sistema político e midiático à atuação das organizações de mídia: condições estruturais, condições operacionais, oportunidade de voz e benefício para os receptores.

As condições estruturais dizem respeito à legislação quanto à liberdade de expressão e de imprensa. As condições operacionais são as de independência financeira das organizações midiáticas e a autonomia de trabalho dos jornalistas e de outros profissionais de mídia. A oportunidade de voz se refere à pluralidade de temas abordados em comparação à diversidade social. Por fim, os benefícios para os receptores perpassam questões de relevância, diversidade, interesse, originalidade e satisfação pessoal dos receptores com as informações recebidas através da mídia.

Esses princípios sugerem que a atuação da mídia deveria assumir como sempre legítimos os interesses dos jornalistas, embora eles se encontrem frequentemente em divergência. Determinados princípios de performance serviriam para balancear os conflitos.

O princípio da igualdade busca assegurar que todos tenham acesso igualitário à mídia: público, governantes e anunciantes. A igualdade implica ausência de discriminação e capacidade da mídia em prover espaço para todos: "[...] é necessário que haja espaço suficiente em canais diferentes e mutuamente independentes para que qualquer grau de igualdade seja concretizado na prática" (idem, 2000, p.169).

McQuail (ibidem) divide a igualdade em três instâncias: acesso, que deve obedecer a critérios de abertura e proporcionalidade; diversidade, tanto das fontes como dos canais; e objetividade, que engloba aspectos de neutralidade, verdade e equidade na cobertura jornalística. A igualdade abriga questões centrais da teoria da responsabilidade social da mídia, uma vez que abriga princípios que fundamentam a diversidade temática das abordagens e de acesso à mídia.

A qualidade da informação parte do pressuposto de que um sistema político que garante a liberdade e um sistema midiático baseado em igualdade não são suficientes para gerar informação de qualidade. Estabelecem-se parâmetros práticos para definir qualidade da informação jornalística que, para McQuail (2000), estão ligados à objetividade (aspecto factual da notícia, sua relevância, verdade, equilíbrio e neutralidade).

Os instrumentos de um sistema de responsabilização da mídia, assim como os mecanismos de porosidade, poderiam reforçar diferentes aspectos da proposta de McQuail (ibidem). A liberdade fomenta, justamente, transparência e responsabilização em relacionamentos complexos entre jornalistas e públicos, seja para o escrutínio público da mídia, seja para participação em processos de produção jornalística e avaliação de performance.

Sistemas de responsabilização da mídia fornecem mecanismos de acesso mais igualitário aos meios de comunicação e estimulam a diversidade de conteúdo e fontes. Sustentamos que, assim como a qualidade jornalística, também beneficiariam o estabelecimento de porosidade.

A proposta da Unesco

A Unesco (2010) sugere um protocolo para avaliação do desenvolvimento da mídia em diferentes países. O documento oferece parâmetros para direcionar as ações de aprimoramento do sistema midiático em duas frentes: na parte superior da estrutura, pela identificação das necessidades desse setor; e, na parte inferior da estrutura, recomendando meios de mensurar os impactos de intervenções na mídia como medidas de regulação e sistemas de responsabilização.

A Unesco (ibidem) classifica como sistema midiático desenvolvido aquele que é livre, independente e pluralista. O estabelecimento desse sistema requer a adoção de estratégias que fortalecem processos midiáticos democráticos, participativos, transparentes e responsáveis. A mídia é plataforma para o debate democrático e, por isso, seus canais são fundamentais no exercício da liberdade de expressão. O documento da Unesco traz um referencial de mensuração de qualidade e de desenvolvimento de mídia para construir um sistema de responsabilização midiática.

Segundo o documento, a tarefa de analisar o desenvolvimento da mídia deve partir de duas questões: independência e acesso.

Independência não exige ausência de restrições. A Unesco indica que há regulamentações necessárias para garantir a responsabilização da mídia. "Não é apenas a ausência de restrições na mídia que interessa, mas também saber em que medida todos os setores da sociedade, sobretudo os mais marginalizados, são capazes de ter acesso à mídia para obter informações e fazer com que suas vozes sejam ouvidas" (ibidem, p.4).

O documento indica cinco categorias de desenvolvimento da mídia e determina indicadores-chave para a análise de cada uma delas. As cinco categorias são assim definidas: 1) um sistema regulatório favorável à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade da mídia; 2) pluralidade e diversidade da mídia, com igualdade de condições no plano econômico e transparência da propriedade; 3) a mídia como plataforma para o discurso democrático; 4) capacitação profissional e apoio às instituições que embasam a liberdade de expressão, o pluralismo e a diversidade; e 5) capacidade infraestrutural suficiente para sustentar uma mídia independente e pluralista. Um sistema midiático desenvolvido se baseia na existência de mídia comunitária e pública, em convivência com a privada.

A importância da qualidade jornalística para a construção de mecanismos de porosidade torna-se mais visível quando examinamos os parâmetros de qualidade resumidos por Guerra (2010a), que organiza, com base em revisão de literatura sobre o tema, o que deve ser exigido do jornalismo.

O texto de Guerra (ibidem) é um dos resultados de pesquisas realizadas pela Renoi, que têm a finalidade de definir indicadores de qualidade jornalística como forma de incentivar uma cultura de avaliação de qualidade. Os indicadores sistematizados por Guerra (ibidem) dialogam com normas e manuais de qualidade das várias áreas de produção industrial.

A dificuldade em estabelecer padrões de qualidade para a notícia advém, inclusive, do fato de o jornalismo estabelecer relacionamentos com o seu público que extrapolam o aspecto meramente comercial. Guerra (ibidem) resume três dimensões que fazem da notícia jornalística mais que um mero produto: a notícia é fonte de acesso

ao direito à informação, alimenta parte significativa da conversação cotidiana sobre convicções a respeito da vida em sociedade e gera impacto prático sobre a vida dos cidadãos. Essas três dimensões orientam as expectativas de qualidade do jornalismo e o delineamento de um sistema de gestão dessa qualidade, além de definir indicadores, meios de verificação e avaliação.

Guerra (ibidem) propõe a delimitação de parâmetros de qualidade para o jornalismo em três categorias, que demandam a apreciação de diferentes "fatores que compreendem a organização a partir de uma visão estratégica da qualidade como política de desenvolvimento organizacional que deve ser disseminada em todos os setores e níveis organizacionais" (ibidem, p.35). A primeira visa avaliar o conteúdo. A segunda foca procedimentos, métodos de trabalho adotados pelos profissionais da organização e as formas de orientação que a organização utiliza para demonstrar o caminho da qualidade para a equipe. A terceira avalia o sistema de gestão das empresas, ou de que forma elas se organizam para alcançar padrões de excelência.

Apesar de a separação em categorias facilitar a compreensão do sistema de gestão de qualidade proposto por Guerra (ibidem), elas se correlacionam. No contexto deste livro, os mecanismos de porosidade podem ser analisados pelo conteúdo produzido pelas organizações jornalísticas, mas a natureza de sua complexidade também depende dos procedimentos e do sistema de gestão da organização.

Guerra (ibidem) sintetiza um sistema de gestão de qualidade aplicada às organizações jornalísticas organizado em oito indicadores: 1) requisitos gerais; 2) responsabilidade da direção e liderança organizacional; 3) estratégias e planos; 4) audiência e sociedade; 5) informações e conhecimento; 6) gestão de recursos; 7) realização do produto e dos processos; e 8) medição, análise e melhoria.

O primeiro indicador, requisitos gerais, refere-se à existência de um sistema de gestão da qualidade, ou seja, documentação do funcionamento desse sistema, de sua política de qualidade e de seus objetivos. O segundo indicador, responsabilidade da direção e liderança organizacional, avalia a visão estratégica, a ética corporativa e o planejamento da organização jornalística quanto à gestão de seu conteúdo.

Estão considerados os aspectos de transparência organizacional, desde a hierarquia interna até compromisso público assumido pela empresa. O terceiro indicador, estratégias e planos, compreende a formulação de ações editoriais e organizacionais a fim de atender às expectativas da audiência e da sociedade. O quarto indicador, audiência e sociedade, é a importância que a organização dá ao conhecimento de sua audiência, ou seja, quais são suas expectativas e necessidade. O quinto indicador, informações e conhecimento, analisa a gestão da circulação e do acesso à informação interna e externa que é necessária para o trabalho nas organizações jornalísticas. O sexto indicador, gestão de recursos, considera a gestão de recursos materiais e humanos. O sétimo indicador, realização do produto e dos processos, verifica o planejamento, a execução e a conformidade do produto em relação à expectativa e necessidade do público. O oitavo indicador, medição, análise e melhoria, corresponde à análise dos resultados da organização, desde o desenvolvimento de mecanismos de avaliação de produto até a verificação da percepção do público quanto aos serviços.

O delineamento de um sistema de gestão de qualidade jornalística compreende aspectos teóricos e práticos de transparência e responsabilização. Além disso, os mecanismos de porosidade representam em sistemas de gestão de qualidade perspectivas de dinamização de relacionamento entre mídias e públicos, uma vez que criam um relacionamento entre públicos e organizações através do estabelecimento de poros de diálogo pelos quais é possível verificar expectativas, corrigir equívocos e reforçar práticas de participação.

Manuais internacionais

Além das propostas apresentadas até aqui, que abrangem questões de contexto e recomendam protocolos de análise, também consideramos o que manuais internacionais produzidos por organizações que verificam a qualidade para diferentes setores recomendam para o setor midiático e para o jornalismo. Estudamos a proposta de dois manuais: o suplemento específico da Global

Reporting Initiative (GRI) (2014) sobre sustentabilidade da mídia e o Isas Media 9001:2016 (2016).

A GRI é uma organização internacional independente que produz guias para empresas e governos avaliarem seu impacto sobre diferentes aspectos da sustentabilidade de seus negócios, como questões ambientais, de direitos humanos e de bem-estar social. Além disso, a GRI também aponta os caminhos para que governos e empresas consigam comunicar com clareza suas ações de impacto sobre a sustentabilidade.

Segundo o relatório da GRI (2014), o desenvolvimento sustentável é aquele que alcança o atendimento das necessidades da sociedade sem comprometer que as gerações futuras também cheguem a esse patamar. O desenvolvimento sustentável demanda a criação de mecanismos de inovação, uma vez que o desenvolvimento de conhecimento e tecnologias tem o potencial de ameaçar relações sociais, ambientais e econômicas.

Um dos argumentos apresentados pela GRI (ibidem) é que o desenvolvimento sustentável se pauta na transparência sobre a sustentabilidade da organização, nos âmbitos econômico, ambiental e social de sua atividade. O texto destaca que, por causa da centralidade da mídia na sociedade, é essencial que as organizações desse setor sejam responsáveis, transparentes e *accountable*. Nessa perspectiva, destacamos o papel dos mecanismos de porosidade como forma de incrementar a transparência e organizar meios de responsabilização das organizações midiáticas.

O relatório é dividido em duas partes. A primeira intitula-se "Estratégia e organização" e é dividida em três seções: estratégias e análises, que trata da questão dos riscos, oportunidades e impactos envolvidos na atividade de criar e disseminar conteúdo; perfil organizacional, que analisa aspectos da propriedade do modelo de negócio da organização; e governança, que analisa o arranjo de governança da organização, processos de decisão internos, como são tratados os conflitos de interesse e os valores da empresa.

A segunda parte do relatório, "Abordagem de gestão e indicadores de desempenho", está dividida em quatro seções. Na

primeira, de economia, são analisadas questões econômicas e de subsídios. A segunda intitula-se "Social – direitos humanos", em que estão listados os aspectos de liberdade de expressão, direitos culturais, proteção da privacidade, propriedade intelectual e demais assuntos sobre direitos humanos. Na terceira seção, "Social – sociedade", estão debatidas as questões sobre corrupção, a contribuição com partidos políticos e o posicionamento político da empresa ou a prática de lobby. A quarta e última seção, "Social – responsabilidade do produto", explora questões de produção de conteúdo, independência editorial, qualidade do conteúdo, pluralidade e diversidade, acessibilidade, marketing, interação com a audiência e literacia midiática.

Aqui, revisamos os tópicos que abordam a interação com a audiência, destacada na quarta seção da segunda parte do relatório. Exercer responsabilidade sobre o produto jornalístico requer fornecer à sociedade formas de desenvolver habilidades para entender criticamente e engajar com o conteúdo. A interação com a audiência é condição determinante para definir a sustentabilidade da organização midiática, uma vez que sua presença estabelece uma relação de interação e feedback com o público.

Segundo o relatório, a análise da interação com o público pressupõe o gerenciamento de mecanismos para estabelecer um feedback eficaz. Nota-se a preocupação com o estabelecimento de relacionamentos entre público e jornalistas, que pode ser possibilitado pela adoção de mecanismos de porosidade.

O guia produzido pela Isas Media 9001:2016 (2016) também possui uma seção dedicada à interação com o público. A International Standardization & Accreditation Services (Isas) é uma empresa privada de certificação de qualidade para instituições privadas, públicas e governamentais.

O guia pode ser usado por organizações midiáticas que queiram atingir altos padrões de qualidade no atendimento do interesse público, na sua relação com o público e anunciantes e na colaboração com diferentes *stakeholders* – proprietários e acionistas, sociedade e autoridades públicas. A proposta do guia está embasada na concepção da

qualidade como fruto de acordos de conciliação de expectativas que visa converter em convergência os conflitos de interesse.

O guia da Isas (ibidem) reconhece que o trabalho da mídia pode sofrer pressões dos proprietários, governos e de outras instituições do poder, além da possível divergência entre os interesses dos dois suportes financeiros do modelo de mercado midiático: audiência e anunciantes. O documento defende que a definição de um padrão internacional auxilia as organizações midiáticas e seus *stakeholders* a estabelecer um modelo equilibrado para esse setor.

Apesar de não haver no cenário midiático brasileiro uma tendência para o estabelecimento desse equilíbrio, como revisado no Capítulo 1, o documento da Isas (ibidem) sugere diretrizes que, mesmo em um contexto desfavorável, se adotadas em alguma medida, podem elevar o padrão de qualidade da mídia.

O guia reconhece que a qualidade da organização midiática não pode ser medida somente pelos dados de distribuição, renda e lucro; "qualquer organização de mídia que aspira a um padrão de qualidade deve, acima de tudo, ter integridade, ser honesta, justa, confiável e objetiva para servir ao interesse público" (ibidem, p.7). Os aspectos que garantem a qualidade da organização midiática são: buscar independência editorial; refletir a diversidade social; ouvir os *stakeholders*; ser transparente quanto a sua propriedade e conexões do alto escalão que sejam importantes; ter seu trabalho guiado por um guia editorial, cujo conteúdo seja de conhecimento dos produtores, da audiência, dos anunciantes e de *stakeholders* importantes; estar atenta às normas internacionais sobre diálogo com a sociedade e condições de trabalho.

Um dos pontos destacados é a adoção de aspectos marcantes nos processos internos e externos da organização midiática. Desses aspectos, os que dialogam com os mecanismos de porosidade são os que visam estabelecer relacionamentos com os públicos.

A transparência em relação ao público é um dos pontos fundamentais de acordo com o guia. Ela se estabelece em diferentes níveis de complexidade, tanto nos aspectos de posicionamento organizacional, pela publicização de guias editoriais e de ética, quanto na

adoção de mecanismos de correção de erros e o estabelecimento de ouvidorias e órgãos independentes de autorregulação.

O guia sintetiza que a introdução de critérios de qualidade parte do estabelecimento de relacionamentos mais complexos e transparentes com a audiência, a sociedade, anunciantes e *stakeholders*. Esse processo prevê a publicização de aspectos organizacionais, adoção de mecanismos que permitem o input de críticas e a existência de instâncias internas para processamentos da informação fornecida pelo público. Há uma correspondência entre a proposta do guia e os mecanismos de porosidade.

Além de mecanismos de regulação e autorregulação, como legislação e adoção de um sistema de gestão de qualidade interno às organizações, a qualidade do jornalismo pressupõe a efetivação de uma esfera de diálogo com a sociedade. Rothberg e Garrido (2017) salientam que o debate em torno de práticas de regulação e autorregulação da mídia pouca avança no Brasil, e por isso a inovação pode ser um modo de enfrentar o desafio de criar e adotar mecanismos nesse sentido. Práticas inovadoras que combinem mecanismos de responsabilização da mídia e sistemas de gestão de qualidade são opção viável para a melhoria do jornalismo que podem levar os jornalistas a "fazer questionamentos que conduzam a uma cobertura plural, equilibrada e com contexto adequado à afirmação do direito à informação intrínseco à cidadania na atualidade" (ibidem, p.300-301).

O que entendemos aqui por inovação no jornalismo? Baseamo-nos em Guerra (2017), no Manual de Oslo (OCDE, 2005) e na legislação brasileira. Qualquer proposta ou prática inovadora possui algum grau de novidade, seja ela para a empresa, para o mercado ou em âmbito global (ibidem). No Brasil, lei federal 13.243/2016 define três possibilidades de inovação, que correspondem a novos produtos, serviços ou processos. Segundo o texto da lei, inovação é:

> introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características

> a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho. (BRASIL, 2016)

O manual da OCDE (2005) delimita quatro tipos de inovação: produto, processo, marketing e organizacional. A inovação de produto é a introdução de um bem ou serviço novos ou melhorados significativamente. A inovação de processo é um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. A inovação de marketing traz mudanças significativas na embalagem do produto, em sua concepção, em seu posicionamento ou promoção. A inovação organizacional corresponde a um novo método nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas.

A porosidade pode ser considerada uma inovação de produto, processo e organizacional, ao requerer uma combinação original de parâmetros de participação e de responsabilização para as práticas jornalísticas. "As inovações de processo referem-se a métodos de produção e de distribuição e a outras atividades auxiliares de suporte visando a redução dos custos unitários ou o aumento da qualidade do produto" (ibidem, p.66). Os mecanismos de porosidade podem também melhorar formatos. "Se a inovação envolve melhorias substanciais nas características do serviço oferecido e nos métodos, equipamentos e/ou habilidades usados para seu desempenho, ela é uma inovação tanto de produto como de processo" (ibidem, p.64).

A porosidade pode ser inovação organizacional porque "compreende o primeiro uso de novos métodos organizacionais nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas da empresa" (ibidem, p.67). A inovação pode figurar como estratégia para reverter o déficit de credibilidade enfrentado pelo jornalismo na atualidade e aumentar a competitividade no cenário das novas mídias.

São importantes os impactos da internet sobre as mídias, principalmente por causa das suas características competitivas de produção e distribuição descentralizadas (Couldry, 2003). A queda no consumo de jornais e televisão foi concomitante à popularização da

internet. Os investimentos publicitários encontram-se com mais opções e "a publicidade mudou não das mídias de notícias tradicionais para seus sites de notícias por satélite, mas saltou para outras partes da web que não têm nada a ver com jornalismo", o que atingiu a produção jornalística (Curran, 2010, p.468).

A produção jornalística também enfrenta um déficit de credibilidade perante o público, e a inovação organizacional que aumente a transparência pode significar um diferencial decisivo. "A credibilidade passa necessariamente pela transparência editorial, isto é, a revelação de informações acerca da organização e de seus processos jornalísticos que elevem a confiabilidade das notícias produzidas" (Guerra, 2014, p.167).

O jornalismo teria perdido a função de "cão de guarda do interesse público" para tornar-se indústria da informação; a esfera civil, nesse sentido, "tenderia a não conferir credibilidade ao jornalismo [...] e passaria a desconfiar da relevância e da veracidade da informação política disponível. Assim, como historicamente desconfia de que a informação produzida pela esfera política está, antes, voltada para a sua manipulação" (Gomes, 2009, p.63). A efetivação de uma esfera de diálogo com a sociedade exige que o jornalismo abra espaços de relacionamento entre comando editorial e sociedade. Mecanismos de porosidade criados e mantidos por práticas de regulação e autorregulação contribuem também para o estabelecimento da pluralidade, em detrimento de interesses políticos e econômicos que se impõem sobre as demandas por informação. No próximo capítulo, avançamos com o objetivo de aprofundar a normatividade subjacente aos mecanismos de porosidade, abrangendo responsabilização como *accountability.*

3
As dimensões teóricas da porosidade

No Capítulo 1, traçamos o cenário regulatório e autorregulatório do Brasil e do Reino Unido, que influencia a possibilidade de desenvolvimento de mecanismos de porosidade. No Capítulo 2, resumimos os parâmetros institucionais do jornalismo que estipulam critérios de qualidade e fundamentam exigências da sociedade. Este Capítulo 3 conceitua a porosidade por suas dimensões normativas – participação e responsabilização – e está dividido em três partes. Na primeira, conceituamos a participação na mídia. Na segunda, para compreender os parâmetros de responsabilização, revisamos a conceituação de *accountability*. A terceira retoma pesquisas sobre formas de relacionamento entre mídia e público.

A participação

O campo da comunicação midiática está repleto de plataformas que permitem a interatividade entre produtores e públicos. As emissoras de televisão precisam utilizá-las para manter-se relevantes, legítimas e credíveis. Mas, mesmo que se proponham à participação, nem sempre o processo adotado é de fato participativo.

A existência de mecanismos de interação e participação depende de planejamento de uma organização midiática, que possui, entre outros aspectos, critérios editoriais que irão determinar a complexidade e a fluidez do processo. A adoção de mecanismos de porosidade por emissoras de radiodifusão pública exige a integração de aspectos da organização, estratégias, práticas profissionais e conteúdo.

Para Enli (2008), a interação com a audiência e a participação do público vem modificando o tripé de legitimação do sistema de radiodifusão na Europa: se antes ele estava baseado em informação, entretenimento e educação, passou a ser mais bem representado por entretenimento, educação e participação. A participação do público está sendo incorporada pelas emissoras de radiodifusão públicas europeias em suas diretrizes como valor de serviço público.

Se a participação está incorporada como requisito de legitimidade, ela deve reforçar o aspecto público dessas emissoras. Situamos a porosidade como um dos mais promissores caminhos para ampliar o escopo da participação em mídias públicas.

Carpentier (2012, 2011) revisa conceitos da teoria democrática para organizar uma concepção de participação política que seja também concebível segundo as regras e possibilidades do campo da comunicação midiática. "Democracia e participação não podem se restringir a este aspecto [*institucional e político*], precisam ser vistas como intersectadas em todos os campos da sociedade" (idem, 2012, p.165).

O ponto inicial é a concepção de que a participação é parte integrante e definidora de uma democracia, que se baseia em processos de decisão coletiva fundamentados na delegação do poder decisório por representação ou no equilíbrio entre representação e participação popular. Nesse contexto, diferentes modelos de democracia apresentam diferentes complexidades de representação, delegação e participação.

Carpentier (ibidem, 2011) retoma dois modelos de democracia de acordo com a complexidade das práticas participativas, um maximalista e um minimalista. Formas institucionalizadas de participação, como as eleições e o voto, representam um modelo

de democracia minimalista, que centraliza a decisão e a participação no momento eleitoral. Formas maximalistas de democracia preveem formas contínuas de participação a partir das quais a sociedade também pode decidir sobre questões políticas, descentralizando o processo decisório.

Modelos minimalistas de democracia são baseados em formas minimalistas de participação; as instituições baseiam-se em representação e delegação de poder decisório. Normalmente, os grupos aos quais são delegados esses poderes são da elite – política ou econômica. As formas participativas minimalistas são indiretas e costumam homogeneizar a vontade popular.

Modelos maximalistas de democracia são baseados em formas maximalistas de participação. Nesses modelos há um balanço entre representação e participação, ou seja, no lugar da delegação entram formas participativas maximalistas que ampliam o escopo, os locais e as práticas dos momentos decisórios. Está aí incluída a democracia deliberativa, que foca a heterogeneidade e a participação multidirecional em decisões políticas (ibidem, ibidem).

A descentralização do processo decisório se dá pela permeabilidade de uma diversidade de formas participativas nas práticas institucionais. As práticas maximalistas de participação englobam as ações realizadas por atores antes excluídos da arena política. "Chamados de grupos de interesse, velhos/novos movimentos sociais, sociedade civil ou ativistas, esses atores ampliaram a concepção do político e fizeram da participação algo mais heterogêneo e multidirecional" (idem, 2012, p.169).

Nas democracias maximalistas, o conceito de prática política é ampliado, incluindo reinvindicações sociais e simbólicas, mas não há, necessariamente, desconexão da política institucionalizada. Os processos participativos maximalistas são multidirecionais, ou seja, não privilegiam as conexões entre participação local e esferas institucionalizadas, mas a interconexão desses diferentes campos sociais é fundamental para o fortalecimento de uma cultura de participação (idem, 2011).

Em resumo, em formas maximalistas ou minimalistas de democracia e de participação, o processo participativo é uma decisão

coletiva que exige a presença de diferentes atores e uma potencial diferença de poder entre esses atores. É possível aperfeiçoar o processo se essa diferença de poder entre os atores se torna objeto do debate participativo. A diferença deveria, idealmente, tornar-se menor através do processo participativo (Carpentier; Dahlgren; Pasquali, 2013).

A mídia, quando utilizada como espaço para participação, pode ser um campo de conexão entre os campos sociais e permite a manifestação ao mesmo tempo que dá publicidade às reivindicações. Mas é importante lembrar que aspectos organizacionais e sociais envolvem a produção midiática e a formatação do processo participativo.

Quando se trata da grande mídia, a produção de conteúdo é realizada por um grupo específico de pessoas, profissionais que "detêm a posse de formas específicas de perícia e habilidades, inserção institucional e autonomia de implantação de estratégias de gestão e de poder para alcançar objetivos específicos" (ibidem, p.290).

A participação pela mídia já era possível na mídia impressa. Carpentier, Dahlgren e Pasquali (ibidem) indicam que existiam experiências de participação de leitores nos jornais, como seções de carta do leitor. A radiodifusão trouxe, na década de 1920, mais possibilidades, principalmente no contexto europeu, em que esse sistema foi fundamentado em emissoras públicas. Foi no sistema de radiodifusão pública que a participação floresceu com a representação da sociedade. "O serviço público como uma manifestação de contribuição democrática na tomada de decisão da mídia é um enorme esforço para estabelecer politicamente o controle democrático e responsabilidade da mídia" (ibidem, p.291). No período pós-Segunda Guerra Mundial foram combinadas formas que fizeram da mídia um espaço de participação na produção de conteúdo midiático e em instâncias organizacionais.

Mesmo que muitas daquelas experiências tenham sido esporádicas, as corporações midiáticas passaram, em geral, a utilizar formatos mais participativos. Mas normas organizacionais e editoriais podem impor restrições ao processo participativo, submetendo-o a interesses estratégicos ou comerciais. "Este foco na lógica midiática

leva a uma homogeneização do público e a uma desconexão de suas atividades participativas em outros campos sociais e da definição de política, resultando na articulação da participação da mídia como não política" (Carpentier, 2012, p.171).

Carpentier (2011) propõe que a participação ativa na mídia pode ser política ou envolver a coprodução de conteúdo e processos decisórios coletivos sobre instâncias editoriais. Se política, "a mídia serve como um local no qual os cidadãos podem expressar suas opiniões e experiências além de interagirem com outros grupos" (ibidem, p.67).

A forma de participação depende do nível de controle que os profissionais das organizações midiáticas têm sob o processo. Nas formas minimalistas, o processo comunicativo mantém-se unidirecional, e a contribuição do público serve aos interesses das organizações. Nas formas maximalistas, o controle do processo está mais uniformemente distribuído entre os profissionais e o público participante. O foco na heterogeneidade da audiência e a adoção de práticas participativas multidirecionais fazem que o político adquira uma dimensão mais ampla, com "o reconhecimento da diversidade e heterogeneidade da audiência, e da natureza política da participação" (ibidem, p.69).

Acesso, interação e participação são os três níveis de participação resumidos por Carpentier (ibidem, 2012). O primeiro nível, do acesso, significa a presença na mídia ou ter acesso à mídia, ou seja, ter o conteúdo disponível ou estar presente na organização. O segundo nível compreende o processo interativo-comunicacional da participação. A interação se dá tanto na produção como na recepção, podendo ocorrer pela utilização da tecnologia ou coprodução de conteúdo. O terceiro nível compreende um processo de decisão sobre conteúdo ou políticas e diretrizes editoriais.

Em síntese, a participação do público em uma produção jornalística envolve diferentes concepções que não são, necessariamente, excludentes. Pode-se enxergar a arena midiática como espaço para participação política, ou seja, a emissora funciona como espaço de debate no qual a audiência se manifesta. Mas também é possível conceber o público como participante em decisões editorais ou na

produção de conteúdo, seja como coprodutor, em formas de jornalismo cívico, seja como convidado participante em um programa.

O estabelecimento do processo participativo depende do acesso do público, da interação com o conteúdo e das possibilidades do controle por instâncias organizacionais.

Mesmo que a esfera de produção proporcione mais poder ao jornalista do que ao público, os arranjos organizacionais impõem ao profissional regras dentro das quais deve agir (Carpentier; Dahlgren; Pasquali, 2013). Principalmente quando se trata de decisões editoriais e organizacionais, os profissionais de mídia são muitas vezes "excluídos da gestão da organização da mídia em si – eles têm uma posição de poder muito mais fraca – e a participação pode ser um conceito valioso para descrever, por exemplo, os mecanismos em que os profissionais de mídia envolvem-se em processos gerenciais" (ibidem, p.290).

A densidade da porosidade advém da gradação do processo que envolve acesso, interação e a participação na mídia e pela mídia. A porosidade está fundada em uma dimensão de responsabilização, relacionada ao conceito de *accountability*, revisitado na próxima seção.

Accountability e *media accountability systems*

Na ciência política, em geral *accountability* supõe mecanismos de controle de supervisão de poder e estabelecimento de uma relação dialógica entre os atores vigiados e os vigilantes, o que "faz com que ambas as partes falem e se envolvam em debate público" (Schedler, 1999, p.15).

Para Schedler (ibidem), *accountability* expressa a preocupação de checar e supervisionar os governos por meio de vigilância e constrangimento institucional sobre a atuação dos que estão no exercício do poder, centralmente de duas formas: *answerability* (obrigação dos governantes e funcionários públicos de prestar explicações e informações à sociedade sobre suas ações e condutas) e *enforcement* (capacidade das instâncias de *vigilância* de impor

sanções às violações das obrigações públicas praticadas pelos que estão no poder).

A literatura indica que a *accountability* pode ser exercida nas dimensões vertical e horizontal. Na dimensão vertical, a vigilância ocorre entre desiguais e ocorre pelo controle burocrático (de cima para baixo) ou pelo voto (de baixo para cima). A dimensão horizontal é definida em práticas de *check and balances*, exercidas pelo controle que separa os poderes formadores do Estado, como comissões de investigação, impeachment e vetos parlamentares.

Quaisquer possibilidades de expressar publicamente reivindicações sociais sem risco de coerção e a própria cobertura jornalística sobre manifestações políticas também são formas de exercício de *accountability* vertical, como "ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (O'Donnell, 1998, p.28).

Se a mídia pode ser incluída como parte do processo de *accountability* vertical, desvios no desempenho desse papel por parte do jornalismo são danosos ao processo democrático. Alguns autores argumentam que também seria necessário considerar de modo mais efetivo a opinião de membros da sociedade civil, por mais que o público em geral já estivesse, teoricamente, representado pela mídia – seja pelo exercício do papel de *watchdog*, seja pela atribuição de visibilidade às reivindicações populares pela cobertura midiática (Paulino, 2008).

Peruzzotti e Smulovitz (2002) diferenciam a *accountability* de duas formas: legal e política. A primeira aplica-se por meio de normas constitucionais, códigos legais, procedimentos administrativos e direitos fundamentais que constituem o marco legal e constitucional para limitar as ações dos servidores públicos eleitos ou designados. A segunda está conectada ao conceito de representação política, ou seja, na capacidade do eleitorado em garantir que as ações dos governantes respondam e se adéquem às suas preferências. A atuação de associações civis, movimentos sociais e dos meios de comunicação "não só contribui com novos recursos ao repertório clássico das

instituições eleitorais e constitucionais para controlar o governo, mas também, em ocasiões, pode compensar muito os déficits intrínsecos a esses mecanismos" (ibidem, p.30).

As sanções aplicadas às infrações e irregularidades cometidas por poderosos tendem a ser, com frequência, simbólicas, envolvendo a exposição pública dos atos ilegais, gerando "custos à reputação que permitem introduzir questões até então ignoradas pela agenda pública, forçando as instituições políticas a atender a elas e dar-lhes algum tipo de resposta" (ibidem, p.34).

Peruzzotti e Smulovitz (ibidem) incluem a mídia como forma de *accountability*, considerando a função atribuída ao jornalismo de defender o interesse público. A *accountability* exercida pelos meios de comunicação também é uma forma de representação dos interesses do público. A intenção central de um processo de *accountability* midiático seria garantir "um processo de escrutínio público pelo qual as atividades públicas da mídia [...] são confrontadas com expectativas legítimas da sociedade" (McQuail, 2000, p.180).

Nessa perspectiva, propomos que a aproximação entre jornalistas e o público através de mecanismos de porosidade viria a complementar e dinamizar o cumprimento da *accountability* vertical e social por estabelecer relacionamentos baseados em responsabilização. Através da porosidade, a mídia pode ser responsabilizada e promover espaços para que o público expresse suas reivindicações, dada a dimensão de participação pela mídia desses instrumentos. Diferentemente da *accountability*, a porosidade não prevê vigilância, mas sim fundamenta-se em relacionamentos que supõem a responsabilidade social da mídia.

McQuail (ibidem) define a *accountability* midiática como qualquer processo voluntário ou involuntário pelo qual a mídia responde diretamente ou indiretamente à sociedade. A resposta dada à sociedade deve abordar aspectos sobre a qualidade, consequências ou erros cometidos pelas publicações, com especial atenção às questões de interesse público.

Os *media accountability systems* (MAS) surgem nesse contexto como um conjunto de mecanismos que auxiliam a sociedade a vigiar

os vigilantes do poder. São ferramentas que permitem a prestação de contas e a responsabilização da mídia. "O público precisa ter, permanentemente, a garantia de que o papel vital representado pelo jornalismo, ao fornecer informações e análises independentes, não está sendo envenenado, prejudicado, ou tratado com irresponsabilidade" (Goodwin, 1993, p.410).

Para Goodwin (ibidem), esses mecanismos de prestação de contas são essenciais como meios de responsabilizar os meios de comunicação pelos erros cometidos e evitar a sua repetição. O autor também defende que prestar contas é um modo de garantir que o público saiba mais a respeito das políticas e práticas adotadas pelas organizações midiáticas, cujo trabalho é essencialmente prestar um serviço ao público. "Servir o público também significa prestar contas ao público que não tem ideia nenhuma, a não ser que a mídia lhe explique, por que razão certos acontecimentos e atividades 'valem como notícia' e outros, não" (ibidem, p.392).

Os mecanismos de *accountability* facilitam à sociedade exercer vigilância pública sobre as mídias para que elas exerçam uma função além de seus interesses comerciais. Eles buscam pavimentar a via de mão dupla da integração "'público-mídia-público', construindo mais do que uma relação de consumo, mas um relacionamento baseado em prestação em contas" (Martins da Silva; Paulino, 2007, p.137). A inclusão do público e profissionais no processo de vigilância da mídia fundamenta-se no reconhecimento de que a atuação do poder público como agente regulador pode não ser suficiente, já que nem sempre é capaz de resistir às forças de mercado (Bertrand, 2002).

Bertrand (ibidem) sugere a inclusão do público e jornalistas como uma terceira força democrática, capaz de bloquear possíveis excessos de restrição do Estado na atividade jornalística e abusos de liberdade por parte do mercado midiático. A literatura sobre *accountability* midiática avalia a relação entre instrumentos de *accountability*, contexto regulatório, político e papéis autoatribuídos. Bastian (2019, p.6) analisou a *accountability* em países da América Latina e considera que as características do ecossistema de mídia

vão determinar os modos de responsabilização: "[...] a legislação é apenas um exemplo de um fator de influência para o surgimento de responsabilidade da mídia. Além disso, fatores econômicos, sociais e políticos podem impactar o comportamento da mídia e a situação de trabalho dos jornalistas".

Bastian (ibidem) resume quatro estruturas da *accountability* midiática, a saber: profissional, pública, política e de mercado. A estrutura profissional define padrões de desempenho, objetivos e responsabilidade da mídia que visam neutralizar a influência do político e econômico. A estrutura pública está no contrato de expectativas estabelecido entre mídia e público. A estrutura política trata do papel do setor político em promover e assegurar medidas de *accountability* midiática, incluindo políticas públicas de comunicação. A estrutura de mercado funda-se em aspectos econômicos e financeiros das organizações midiáticas e as suas relações com as condições para o surgimento da responsabilidade da mídia.

McQuail (2000) indica que a *accountability* midiática não se restringe à adoção de um único mecanismo de controle social ou de uma prática regulatória; vários elementos devem existir para que os mecanismos de *accountability* operem adequadamente, de preferência como um sistema. Segundo Bertrand (2002), os *media accountability systems* são práticas regulatórias e autorregulatórias que sustentam a vigilância sobre a responsabilidade da mídia realizadas por pessoas ou grupos através de códigos de conduta ou programas de aplicação. Entre os mecanismos resumidos pelo autor, estão "conselho de imprensa, código de deontologia, publicação regular de autocrítica, pesquisa de leitorado, ensino superior de jornalismo" (ibidem, p.10).

Revisitar autores já clássicos na área é importante para os estudos de *accountability* midiática. Revisamos as abordagens de três autores – Bertrand (ibidem), McQuail (2000) e Goodwin (1993) – para reiterar a proposta deste livro: os mecanismos de porosidade ampliam o potencial dos *media accountability systems*. A utilização dessas três abordagens é adequada porque, enquanto a proposta de McQuail (2000) é ampla e define uma estrutura política e midiática para a existência de sistemas de responsabilização eficientes, Bertrand

(2002) e Goodwin (1993) preocupam-se com os atores envolvidos e o sentido do processo de vigilância, designando diferentes práticas que compõem os sistemas de *accountability*.

A abordagem de McQuail

McQuail (2000) determina quatro critérios gerais que devem fundamentar um sistema de responsabilização da mídia: respeitar direitos de liberdade de imprensa; prevenir e limitar os danos causados pela mídia aos indivíduos e à sociedade; promover aspectos positivos das publicações e não as tornar mais restritivas; e basear-se na promoção de diálogo e interação entre a mídia e outras instituições da sociedade.

O autor antevê duas alternativas para modelos de *accountability*. A primeira baseia-se na responsabilidade e enfatiza os potenciais danos que a mídia pode causar aos indivíduos e à sociedade. Nesse modelo há medidas e sanções legais para tais infrações. A segunda alternativa foca a responsividade e busca construir um diálogo entre a mídia e seus críticos. No modelo da responsabilidade, em caso de infração de expectativa, as penalidades são predominantemente simbólicas, como a publicação de erratas, por exemplo.

O sistema de *accountability* midiático proposto por McQuail (ibidem) divide-se em quatro estruturas: a da lei e da regulamentação, a de mercado, a da responsabilidade pública da mídia e a da responsabilidade dos profissionais de comunicação.

A primeira estrutura, a da lei e regulamentação, refere-se às políticas de comunicação que afetam a mídia e cujo propósito é estabelecer e fomentar condições que viabilizem o atendimento do interesse público e limitem possíveis danos causados pelo jornalismo.

A segunda estrutura delimitada por McQuail (ibidem), a de mercado, é um meio de equilibrar interesses das organizações midiáticas e de seus públicos. Apesar de o autor defender que esse aspecto da *accountability* ofereceria a vantagem de estabelecer padrões técnicos de qualidade para a mídia, argumentamos, embasados em

Bertrand (2002) e Goodwin (1993), que a prestação de contas deve focar a construção de um relacionamento com o público que reforce a qualidade do conteúdo no jornalismo, e não somente aspectos técnicos de qualidade.

A terceira estrutura baseia-se nos parâmetros de responsabilidade social da mídia. Por ser uma instituição social que desempenha papel central na democracia, a mídia tem deveres a cumprir e expectativas para atender. O autor prevê os conselhos de leitores como práticas adotadas nessa perspectiva.

A quarta estrutura, a da responsabilidade profissional, é a delimitação de princípios éticos para o jornalismo. As práticas que reforçam esse tipo de *accountability* residem na publicação de códigos de ética por entidades profissionais e de manuais de conduta por organizações midiáticas.

A perspectiva de McQuail (2000) esboça um quadro de compreensão sobre um sistema de *accountability* midiático que envolve diferentes instâncias e instituições da sociedade, mas não determina separadamente cada um dos mecanismos nem os classifica de acordo com sua atuação ou natureza. Encontramos esses aspectos nas propostas de Goodwin (1993) e de Bertrand (2002). Enquanto Goodwin (1993) coloca quatro práticas, Bertrand (2002) apresenta diferentes classificações e propõe uma visão geral sobre os MAS.

A abordagem de Goodwin

Goodwin (1993) diferencia os mecanismos de responsabilização da mídia pelas estratégias utilizadas e pela forma como atuam e destaca quatro mecanismos: conselhos de imprensa, ombudsman, notícias sobre o trabalho da imprensa e críticas acadêmicas.

Os códigos de ética e de conduta das organizações midiáticas estabelecem critérios e parâmetros de atuação e "subsidiam a utilização de instrumentos que promovam e salvaguardem os princípios estabelecidos, idealmente com a cooperação de empresários, profissionais e do público", conforme a releitura de Martins da Silva e

Paulino (2007, p.145). Os códigos são um mecanismo de *accountability* quando são colocados em circulação na sociedade, pois servem como manual para orientar o público sobre os parâmetros adequados a serem esperados do trabalho jornalístico.

A formalização de um código editorial ou de conduta para as organizações poderia trazer benefícios de competitividade para as empresas jornalísticas, uma vez que sua existência representa investimento em manutenção de credibilidade (ibidem). E, à medida que tais códigos incluam a previsão de espaços de participação do público em instâncias de produção, gestão e avaliação de produto, revelam-se como vetores de porosidade que respondem a exigências de credibilidade e auxiliam as organizações midiáticas a serem mais competitivas.

A credibilidade perante o público é um dos principais objetivos de uma organização midiática, e por isso "princípios como veracidade, honestidade, precisão das informações, o respeito pela intimidade e a correção de erros estão presentes na grande maioria dos códigos de ética jornalística em todo o mundo" (ibidem, p.145).

O ombudsman exerce a função de ouvidor das críticas do público em relação ao trabalho dos jornalistas dentro de uma organização. É um funcionário responsável por representar o público dentro das redações e criticar o trabalho dos colegas. Sua crítica deve ser regularmente disseminada para conhecimento do público.

A terceira prática, noticiar o trabalho da imprensa, é desempenhada em colunas específicas escritas pelos editores e diretores de redação. "Essas colunas são por vezes autocongratulatórias, mas na maioria dos casos ajudam os leitores que querem saber mais sobre a maneira como o jornalismo trabalha" (Goodwin, 1993, p.388-389).

Apesar de serem mecanismos que reforçam a prestação de contas, o ombudsman e as notícias sobre a imprensa estão amparados na autocrítica. Mas a crítica ao trabalho dos jornalistas também precisa vir da sociedade. Os mecanismos de porosidade apresentam-se como uma resposta a essa necessidade.

O quarto mecanismo, as críticas acadêmicas, parte da sociedade, mas representa setores específicos e especializados.

Professores universitários e pesquisadores analisam criteriosamente a mídia para a produção de conhecimento científico, mas não representam, necessariamente, os interesses de grupos sociais específicos, que também devem estar representados e dialogando com a mídia.

A atuação de conselhos de imprensa e comunicação e sua capacidade de sanção variam entre os países. Especificamente nos Estados Unidos, país analisado por Goodwin (ibidem), sua ação é pouco conhecida pela sociedade em geral, e as próprias organizações, quando deles dispõem, têm pouco interesse em divulgar sua existência e decisões. A escassez de conhecimento sobre a ação dos conselhos dificulta a introdução das sanções.

A abordagem de Bertrand

Bertrand (2002, p.35) define os *media accountability systems* como "quaisquer meios de melhorar os serviços de mídia ao público, totalmente independentes do governo". Esse processo de melhoria deve-se à vigilância centrada na comparação entre o que a mídia faz (e não faz) com o que ela deveria fazer.

Os sistemas de *accountability* midiática têm o potencial de aumentar a competência dos jornalistas e fazer que os veículos de comunicação dialoguem com o público, em busca de caminhos para melhorar a qualidade do serviço de acordo com as expectativas dele. Tais sistemas estabelecem "um misto de controle de qualidade, serviço ao consumidor, educação contínua e muito mais", de modo que, "aos cidadãos, os MAS devolvem os direitos humanos que a casta dos profissionais de mídia costuma confiscar" (ibidem).

A abertura ao diálogo com o público tende a enfrentar resistências. Os jornalistas com frequência não consideram os mecanismos de *accountability* como forma de melhorar a qualidade do jornalismo, mas sim como intervenção (ibidem). Essa constatação revela como a dinâmica entre os atores que interagem em torno de mecanismos de *accountability* é importante. O relacionamento deve ser estabelecido

com transparência sobre os deveres de cada uma das partes, excluindo a desconfiança.

Bertrand (ibidem) propõe duas classificações para os MAS. A primeira é dividida em três categorias definidas pela natureza de cada um deles, a saber: documentos impressos ou difundidos por rádio e televisão; pessoas, indivíduos ou grupos; e processos, longos ou curtos. A segunda classificação é determinada pelos atores envolvidos no processo: externos, internos e cooperativos.

Documentos prestam contas sobre determinados posicionamentos ou orientam os profissionais, como códigos de conduta das redações e coluna do editor. Indivíduos ou grupos são agências reguladoras, conselhos de comunicação, observatórios da mídia, ombudsman e conselho de leitores. Ações são auditorias éticas, cursos profissionalizantes para jornalistas, prêmios e conferências anuais.

A classificação pelos atores envolvidos no processo é relevante para nosso argumento. O foco nos atores pressupõe atenção ao relacionamento estabelecido entre eles, e vemos nos mecanismos de porosidade um modo de criar relacionamentos complexos entre públicos e jornalistas, que podem ter os MAS como plataforma inicial. Os MAS internos são práticas de autorregulação e controle de qualidade, como memorandos internos, crítica interna e comitês de ética. Os MAS externos incluem mídia alternativa, petições para pressionar a mídia, grupos de consumidores (conselhos de leitores) e ONGs de monitoramento de mídia. Os MAS cooperativos incluem prêmios, carta ao editor, ombudsman, conselhos editoriais com participação de cidadãos e cursos profissionalizantes.

Bertrand (ibidem), ao não se preocupar com classificações em torno da natureza das práticas, mas sim dos atores envolvidos, fundamenta definições que possibilitam a criação de mecanismos inovadores, uma vez que o foco não é como a prestação de contas deve ocorrer, mas para quem deve responder. Nesse sentido, os mecanismos de porosidade apresentam-se como meio de inovação e dinamização no relacionamento estabelecido entre os atores envolvidos na responsabilização. A porosidade prevê a operação de instâncias de feedback e aproveitamento dos inputs do público, amparada

por relacionamentos entre emissoras e públicos, que foram objeto de várias pesquisas, revisadas na próxima seção.

Formas de relacionamento com o público

Quando se considera a TV como uma prestação de serviço público, cabe questionar se o relacionamento estabelecido entre emissoras e públicos obedece aos valores tidos como caros à televisão pública, como responsabilidade social e participação, e como os desafios da *accountability* são respondidos (Sundet; Ytreberg, 2009; Dijck; Poell, 2015).

Os critérios de sucesso da TV pública não devem ser determinados pelo tempo que um indivíduo dedica a assistir à televisão, mas sim no que ele seria capaz de fazer com o que aprendeu do conteúdo televisivo. A concepção de servir o público como consumidor não é a mesma que subjaz a servi-lo como cidadão, ainda que seja necessário evitar exclusões ou maniqueísmos. Enquanto o modo "cidadão" pretende provocar atividade além da tela, no modo "consumidor" o conteúdo é pensado para que o indivíduo assista à TV pelo maior tempo possível, em sintonia com índices de pesquisas de mercado (Syvertsen, 2004).

Já servir o público como participante requer a produção de conteúdo que inclua formas de interação para além do público como consumidor. A concepção de um público ativo é multifacetada e produzida dentro das possibilidades de cada mídia. A adoção de mecanismos de porosidade por uma emissora pública pressupõe a existência de uma organização aberta a ouvir sistematicamente as demandas do público e adiantar demandas de populações não representadas.

Para analisar a incorporação de mecanismos de porosidade por emissoras públicas de radiodifusão, é útil considerar a visão dos profissionais de comunicação sobre o tema. Sundet e Ytreberg (2009) realizaram 45 entrevistas buscando compreender de que forma a consideração de audiência participativa está presente, e como se relaciona com estratégias de posicionamento das organizações diante de

seus públicos. Os entrevistados tinham papel ativo em processos de interação e facilitação da participação do público.

Em muitas das entrevistas, os discursos dos profissionais revelaram que a participação da audiência era algo intuitivo e natural entre o público, como se para o indivíduo que consome determinado conteúdo a vontade de participar fosse inata, independente de aspectos que a incentivassem. "A indústria de mídia estaria simplesmente respondendo às iniciativas da audiência ao facilitar a participação. Algo que não é surpreendente; afinal, a linha legitimadora de 'dar ao público o que ele quer' não é novidade nas indústrias de mídia" (ibidem, p.385).

Foram resumidos três motivos que podem levar o público a participar: engajamento emocional, socialização e experimentação. O engajamento emocional foi destacado por diversos entrevistados: a emoção seria motivo e premissa básica para incentivar a participação da audiência. A pesquisa demonstrou que a lógica da produção de conteúdo deve apelar para a emoção da audiência caso queira incentivar a participação. Esse processo seria estratégico para as organizações, por funcionar sob a lógica de conectar o conteúdo às emoções com o objetivo de tornar opacas as fronteiras entre o conteúdo e as marcas da – ou ligadas à – emissora (ibidem).

A socialização em uma comunidade é o segundo motivo da participação da audiência destacado pelos profissionais entrevistados. "Os participantes foram feitos para fazer parte de uma comunidade e para se sentirem socialmente incluídos nisso. Vários entrevistados tinham fortes crenças sobre a importância de tais comunidades para o indivíduo" (ibidem, p.386).

A importância da mídia no processo de socialização tem função estratégica para as organizações midiáticas. "Quando solicitados a classificar [...] as três principais razões para promover a participação, os executivos classificaram 'estabelecer a lealdade do público' como a mais importante razão. [...] Como um entrevistado colocou [...]: 'interatividade cria lealdade'" (ibidem).

O terceiro motivo, a experimentação, compreende a motivação da audiência em interagir com novas tecnologias digitais. No âmbito

estratégico, apesar de essa motivação fomentar a inovação, os produtores estariam sempre buscando inovar, havendo, contudo, a preocupação com a efetiva conversão da motivação em conquista da audiência.

Esses três motivos devem ser confrontados com os reais benefícios à audiência. Conforme proposto por Sundet e Ytreberg (ibidem), a ênfase na emoção reprime o aspecto racional do conteúdo; a ênfase na socialização pode levar ao consumismo; e a experimentação digital acaba privilegiando audiências jovens.

A literatura analisou programas que estabelecem relacionamentos. Ytreberg (2004) analisou *Mamarazzi*, programa diário de jornalismo popular da emissora pública norueguesa P3, partindo da "suposição básica de que participação significa dominar um conjunto de papéis de desempenho que são dados pela produção, pelo contexto e pelos requisitos do formato" (ibidem, p.678).

Em *Mamarazzi*, a formatação é dada pelos produtores no momento da preparação do participante, mesmo quando se trata de um especialista e, principalmente, quando é um cidadão que participa do programa espontaneamente. "O trabalho rotineiro da produção em preparar a participação consiste, em grande parte, em patrulhar o formato e garantir que o input da audiência seja entendido nesses termos" (ibidem, p.680).

O programa possui canais pelos quais os produtores selecionam as mensagens recebidas e classificam-nas de acordo com o que julgam interessante para o formato. A seleção é dada por critérios editoriais. Ytreberg (ibidem) critica a opacidade do processo: faltavam informações para a audiência saber por que suas contribuições seriam ou não selecionadas. Membros do público manifestavam dúvidas sobre a finalidade da participação. A emissora não esclarecia o que esperava do input do público, o que sugere a relevância das orientações no processo participativo.

As instruções sobre as expectativas são dadas, no caso de *Mamarazzi*, no quadro de participação ao vivo por telefone, "The Radio Council". O quadro debate um problema do participante a fim de orientá-lo. Quatro membros da produção atuam como conselheiros, com a participação da audiência.

Quando os participantes não conseguem relacionar problemas gerais da comunidade e da sociedade a exemplos particulares, a equipe emprega generalizações para que aquele input se adéque ao formato do quadro. Nesses casos, a abordagem se inicia com uma pergunta geral sobre as preocupações do participante, e a resposta revela para a equipe quão interessante é o tópico e qual é o potencial performático desse indivíduo para participar do programa.

Ytreberg (ibidem) propõe a existência de quatro categorias de participantes: performáticos, contribuidores, comentadores e os que não participam. Os performáticos são aqueles avaliados como adequados para ir ao ar. Os contribuidores são aqueles considerados inadequados para ir ao ar, mas têm suas opiniões, demandas ou ideias mencionadas, reformuladas ou citadas pelo apresentador. Já os participantes comentadores formam um grupo de pessoas cujos inputs são levados à equipe de produção, mas não chegam a ser apresentados no programa, restringindo-se às trocas internas. Por fim, os que não participam são os que têm seus inputs desconsiderados pela produção por serem inadequados ao formato de programa. Em última instância, não há diretrizes definidas e compartilhadas com a audiência e com o público participante sobre a seleção das contribuições.

Mesmo que o controle da emissora sobre o processo participativo pareça excessivo para o indivíduo que interage com o programa, ele revela, para Ytreberg (ibidem), uma preocupação da equipe de produção com os espectadores em geral, que esperam uma uniformidade no formato do programa. A pesquisa notou o esforço dos produtores em busca de influenciar os participantes para que executem o papel que é deles esperado, mesmo que eles não o escolham. Um participante é preparado para atender ao que a emissora espera dele.

Em razão do desempenho da equipe de produção no aquecimento – ou seja, na orientação –, "os participantes dão a impressão geral de saber o que é esperado deles e de se sentir pessoalmente responsáveis por agir de acordo com essa linha de formatado exigida" (ibidem, p.687).

Os programas cujo formato é baseado num debate político que inclui a audiência também são um exemplo do que entendemos como mecanismo de porosidade. Esses programas são potencialmente formas mais representativas de uma esfera pública, uma vez que não somente fornecem os argumentos do público através de procedimentos de porosidade, mas consideram os múltiplos argumentos presentes (Livingstone; Lunt, 1994).

Programas que têm um auditório participativo também são exemplos de porosidade. *Q&A*, da emissora de televisão pública Australian Broadcasting Corporation (ABC), é um programa semanal no qual um auditório presente no estúdio e os telespectadores fazem perguntas a um painel formado por políticos, especialistas, jornalistas e celebridades.

O auditório é selecionado de uma lista de inscrição disponível na página web do programa. Quem deseja participar deve enviar para a produção a pergunta que irá fazer ao painel. Os telespectadores participam pelo Twitter. Ao estabelecer uma arena de debate transmitida ao vivo, "*Q&A* parece facilitar uma oportunidade para os cidadãos entenderem a política e se envolverem com questões políticas de uma forma que é marcadamente diferente da de outros noticiários australianos" (Eslick, 2016, p.2).

Eslick (ibidem) verificou se o engajamento com o conteúdo teria efeitos de engajamento político: o programa poderia potencializar ou piorar a disposição do público. O pressuposto é que a presença do público no auditório potencializaria formas de engajamento, porque "as convenções do 'antigo' jornalismo são interrompidas e o público recebe mais poder, oportunidades são criadas para o público se envolver com notícias e assuntos atuais de maneira nova e significativa, estabelecendo uma conexão mais clara entre política e vida diária" (ibidem, p.5).

Para analisar o engajamento proporcionado por essa inversão dos padrões tradicionais do jornalismo, em que o público faz perguntas, Eslick (ibidem) formou grupos focais com uma média de seis participantes cada um. A estratégia metodológica da pesquisadora foi dividir os grupos de acordo com o engajamento político dos

participantes, considerando suas atividades referentes à política, e não necessariamente ao engajamento com o conteúdo do programa. "Pensou-se que separar os participantes, dependendo do nível de engajamento político, tornaria as diferenças nas atitudes entre os dois grupos mais evidentes. Isso provou ser o caso, e havia padrões distintos em atitudes correlacionadas com envolvimento político dos participantes" (ibidem, p.6).

Os resultados sugerem que os grupos assistiam ao programa com diferentes propósitos. Enquanto o grupo identificado como politicamente engajado assistia ao programa por causa do conteúdo político, o grupo identificado como menos politicamente engajado era atraído pelo formato que explora a participação. Ambos concordaram que o poder dado ao auditório era superficial, mas o grupo com baixo nível de engajamento valorizou mais o elemento participativo do programa. Já "os espectadores politicamente engajados concluíram que [a participação] não é eficaz, com a maioria argumentando que, portanto, deveria ser eliminada por completo" (ibidem, p.7).

Apesar dessa discordância, os grupos concordaram que o potencial de engajamento acaba diluído pelo comando editorial. Entre os fatores apontados para isso estão a pré-seleção das perguntas pelos produtores e o foco do programa no painel formado no estúdio, desconsiderando grande parte das contribuições dos telespectadores e valorizando as vozes de pessoas que já são ativas politicamente.

Esses resultados divergem de McNair, Hibberd e Schlesinger (2002), que encontraram nas estratégias de formatação dos mecanismos de participação um modo de incentivar o engajamento com o conteúdo e com a política. Os autores analisaram o acesso à radiodifusão no sistema público do Reino Unido em um contexto dado por declínio dos índices de participação democrática e um ambiente de descrédito político. A conclusão foi que os programas baseados no acesso representam um espaço de participação e um elemento distintivo da cultura política.

Os programas analisados por McNair, Hibberd e Schlesinger (ibidem) foram escolhidos segundo critérios que consideraram formatos populares no Reino Unido. São três formatos: um debate do

qual participam no estúdio convidados ou auditório; um debate em que as participações são feitas por telefone; e um debate em torno de um tópico específico sobre o qual os convidados decidem tendo como referência a explicação e a exposição de diferentes pontos de vista.

O estudo considerou produtores e receptores desses programas com o objetivo de avaliar em que medida a participação na radiodifusão pública no Reino Unido poderia se converter em um ativo democrático. Ativo democrático é considerado pelos autores como a constituição de uma esfera de debate em que cidadãos decidem sobre problemas coletivos, expõem suas opiniões e questionam o poder instituído. Os autores apontaram que há críticas sobre a participação na radiodifusão, que é vista como infoentretenimento: "[...] muitos especialistas duvidam que eles [programas de televisão e rádio] podem [se converter em ativo democrático], argumentando que o acesso mediado, por definição, fica aquém do tipo de participação exigido da política 'real'" (ibidem, p.408).

A pesquisa analisou oito programas, selecionados entre atrações de rádio e televisão, mas estão resumidos aqui os resultados referentes às entrevistas com os produtores de dois programas, *Question Time*, da BBC1, e *Jonathan Dimbleby*, da ITV. A escolha justifica-se por serem programas de emissoras consideradas nesta pesquisa. O programa *Jonathan Dimbleby*, da ITV, é uma atração dominical que aborda assuntos políticos, e cada episódio é dedicado a um assunto específico. O formato baseia-se numa entrevista feita pelo apresentador, e a audiência participa com perguntas. *Question Time*, da BBC, é um programa de debates entre um painel composto por cinco convidados escolhidos entre políticos, especialistas e celebridades, e um auditório presente no estúdio. O auditório é composto por pessoas que se inscrevem na página web da emissora e enviam uma pergunta.

Os resultados sugerem que, segundo os produtores dos programas analisados, o formato amparado em participação tem como principais propósitos, além do informativo, mobilizar o público para o processo político, questionar elites políticas, cobrando-lhes *accountability*, e ter um público participante que seja representativo da população e das perspectivas que envolvem o tema debatido.

A pesquisa identificou também as estratégias editoriais para que esses objetivos sejam alcançados. A mobilização do público seria atingida por meio de informações que incentivam a reflexão sobre política. Parte-se do pressuposto de que o formato desses programas proporciona uma reflexão mais profunda do que aquela que acontece no formato tradicional de jornalismo. "Para o editor de *Question Time*, 'o que estamos tentando fazer é ampliar o apelo do processo político'. Um pesquisador de *Jonathan Dimbleby* salienta que 'precisamos fazer com que nosso programa pareça realmente participar da vida da nação'" (ibidem, p.412).

Para formatar a informação de acordo com o propósito da mobilização, uma das estratégias utilizadas pelos produtores de *Question Time* é escolhê-la pensando no telespectador que não participa do auditório e na ordem em que as questões serão realizadas, buscando que o programa seja dinâmico, informativo e que também entretenha. Outra estratégia adotada pelo programa é convidar pessoas de fora da política institucional para composição do painel, como, por exemplo, artistas e celebridades.

O infoentretenimento é utilizado como estratégia para mobilizar e engajar a audiência no programa, incentivando o consumo de informação política. Prática que não é condenada pela audiência, mesmo que seja criticada por especialistas. A pesquisa investigou a opinião dos telespectadores sobre isso: "[...] alguns dos envolvidos nos nossos grupos focais se congratularam com os radiodifusores pela adoção de estratégias de popularização dos programas, não menos importantes, alegando que elas aumentaram seu acesso por pessoas comuns" (ibidem, p.413).

Os programas utilizam estratégias para assegurar o questionamento da elite política, de modo de que se estabeleça um meio de *accountability*. Um dos produtores de *Question Time* afirmou que a construção da agenda do programa é determinada pela audiência, e que as perguntas são feitas pelo auditório, que é encorajado a se manifestar caso não fique satisfeito com a resposta recebida.

A arena de debate proporcionada pelos programas foi descrita nas entrevistas realizadas com os produtores como um espaço

importante de acesso do público aos políticos. "Os políticos estão sob pressão crescente para aparecer nesses programas, mas não porque seus concorrentes estejam fazendo isso. Recusar nessas circunstâncias (em que tal recusa se torna de conhecimento público) influencia seriamente sua aspiração política" (ibidem, p.412).

A produção também utiliza estratégias para garantir a representação. Em *Question Time*, os produtores aplicam critérios de escolha dos participantes do auditório por gênero, idade, raça e afiliação política.

Apesar das estratégias, os profissionais entrevistados admitiram dificuldades em garantir a representatividade. Um dos editores de *Question Time* relatou aos pesquisadores que a maioria das inscrições para participar do programa tende a ser de homens. Os produtores do programa *Jonathan Dimbleby* relataram que, mesmo em casos nos quais o auditório é proporcionalmente dividido entre homens e mulheres, os homens tendem a contribuir mais no debate, principalmente no começo do programa.

A pesquisa mostra como a formatação dos mecanismos de participação pelos produtores busca não somente atender aos interesses das emissoras, mas também ser benéfica à participação e ao interesse público. Os grupos focais com os participantes mostraram que "o acesso mediado [ao sistema de radiodifusão] é percebido como um importante recurso democrático por ambos os produtores e audiências no Reino Unido, e oferece uma cultura e um espaço únicos para a discussão pública de assuntos políticos" (ibidem, p.419).

Mesmo que considere o benefício ao público, a existência desses programas também serve aos interesses das emissoras. O estudo aponta que há fatores políticos e econômicos para a produção de programas de debate. O fator político está ligado ao prestígio e à credibilidade advinda desses programas, principalmente no agendamento de notícias e assuntos debatidos na conversação cotidiana. O fator econômico decorre do baixo custo de produção e da competitividade trazida pelo formato.

Mas existe o risco de que a arena abra espaço para preconceito, racismo e xenofobia. Em 2009, Nick Griffin, líder do partido de

extrema direita britânico British National Party (BNP), foi um dos membros do painel de *Question Time*. Anstead e O'Loughlin (2011) indicam que o programa buscou justificar a escolha por dar visibilidade às correntes do contexto político do Reino Unido, e o convite para a participação de um político do partido de extrema direita seria apenas consequência do crescimento desse partido. Inclusive, "o comparecimento planejado de Griffin provocou um debate nacional sobre se era apropriado para a extrema direita ter acesso a uma plataforma de alto nível" (ibidem, p.441).

No episódio, o painel do programa foi formado, além de Griffin, por representantes dos demais partidos do cenário nacional (Trabalhista, Conservador e Liberal Democrata) e uma analista do contexto.

O estudo da fala do convidado identificou trechos com ataques pessoais, xenofobia e negação do racismo (Bull; Simon-Vandenbergen, 2014). Destacou-se o papel do apresentador na moderação e na avaliação da fala do convidado, em busca de sinalizar para a audiência, auditório e convidados a ambivalência e a negação presentes na fala de Griffin. Quando o programa propõe abrir um debate em que haverá discursos ambivalentes, principalmente quando estes escondem preconceitos, é importante que o apresentador esteja preparado para essas situações, que a produção disponha de estratégias para equilibrar a formação do painel e que os convidados e o apresentador tenham a habilidade de deixar a exposição de ideias o mais clara possível para a audiência.

Anstead e O'Loughlin (2011, p.440) avaliaram os comentários no Twitter durante a transmissão desse episódio de *Question Time* e encontraram "características notáveis na amostra, especialmente uma ligação direta entre a quantidade de tweets e eventos em tela, uma capacidade de antecipar os argumentos oferecidos pelos membros do painel e [...] adicionar novos conteúdos à discussão".

A participação e o relacionamento entre públicos e emissoras não ficam confinados ao espaço da radiodifusão. É possível resumir três níveis em que ocorre a incorporação de inputs do público na produção televisiva: atrás das câmeras, nas câmeras e além das câmeras

(Walvaart; Dhoest; Van Den Bulck, 2018). O primeiro nível, "atrás das câmeras", são as formas de preparação e seleção do público participante, correspondendo às relações entre participação e critérios de pré-produção. O segundo nível ocorre "nas câmeras": a participação no conteúdo. O terceiro é "além das câmeras": o prolongamento das esferas de participação na radiodifusão que ocorrem nas redes sociais digitais, por aplicativos ou mecanismos criados ou incentivados pelos produtores, como o uso de uma hashtag no Twitter, por exemplo.

A capacidade de *Question Time* de agendar o Twitter, permitindo engajamento fora de sua arena televisionada, mostra a relevância desse formato de programa e a credibilidade associada a ele no Reino Unido. Transmitido pela BBC desde 1979, o programa é considerado um debate político de qualidade, e "um evento político de destaque, atraindo figuras importantes dos principais partidos a cada semana" (Anstead; O'Loughlin, 2011, p.442).

Nesse sentido, *Question Time* pode ser tido como exemplo de mecanismo de porosidade que confere credibilidade à emissora, permitindo, consequentemente, maior competitividade. Apesar de não depender da tecnologia digital, o debate na arena de radiodifusão costuma ser ampliado nas mídias digitais sociais. Os mecanismos de porosidade reiteram aspectos e a inovação de produtos e processos, mas também podem estar ancorados em mecanismos existentes há mais tempo na televisão, como é o caso de *Question Time*.

Mesmo que incrementados e ampliados pelas redes sociais, formatos já conhecidos de jornalismo participativo também representam mecanismos de porosidade, e esse é inclusive o caso do jornalismo cívico. Também denominado jornalismo cidadão ou público, tem como objetivo tornar o produto jornalístico orientado à cidadania pela conexão do público às suas respectivas comunidades (Peters, 2005). O jornalismo cívico pressupõe, além da crítica às práticas jornalísticas predominantes, uma crítica à própria mídia de massa, uma vez que recorre ao sentido de público para sua reconstrução no âmbito local e individualizado (Rosen, 2000).

O jornalismo cívico abre práticas de coprodução com cidadãos "que desempenham um papel ativo no processo de recolher,

transmitir, analisar a disseminar informações" (Duarte; Rivera, 2017, p.22). A identificação da pauta e do interesse público parte da recomendação dos cidadãos. O jornalismo cívico "vê a discussão e o debate como artes democráticas que os jornalistas têm um claro interesse em fortalecer, mesmo quando eles relatam os conflitos públicos de uma posição relativamente imparcial" (Rosen, 2000, p.680).

A proposta do jornalismo cívico dialoga de forma diferenciada com o conceito de objetividade. "O distanciamento dos jornalistas em relação aos assuntos que cobrem, tidos pelas práticas habituais como elementos fundamentais para proporcionar independência e atingir objetividade e isenção, é rejeitado pelo jornalismo público" (Rothberg, 2011, p.159).

O jornalismo cívico propõe a abertura pelo questionamento dos critérios que definem as práticas jornalísticas; "se, no jornalismo tradicional, as pautas são tradicionalmente decididas no âmbito privado das redações, [...] no jornalismo cívico essa prática será duramente questionada, tornando-se imprescindível que os profissionais passem a implementar meios de o público participar da definição" (ibidem).

Na concepção de jornalismo tradicional, a credibilidade provém, entre outros aspectos, da objetividade do relato. A proposta do jornalismo cívico traz uma concepção de credibilidade ligada ao senso de comunidade e de importância. "Você [o jornalista] ganha credibilidade com a comunidade porque demonstra que tem uma participação e se interessa em como, por exemplo, a comunidade enfrenta seus problemas ou corre e se esconde deles" (Rosen, 1993, p.53).

A prática do jornalismo cívico propõe um enquadramento da notícia que visa incentivar o engajamento e o debate político na sociedade e nas comunidades (idem, 2000). A lógica do jornalismo cívico está na concepção de que não é somente a informação sobre um fato que leva à ação do público. Pressupõe-se que o papel do jornalista é fomentar a deliberação sobre um evento por meio de informações sobre ele, e só assim o público seria encorajado a se engajar (Campbell, 2000).

Rosen (1993) defende que a democracia é um projeto sobre o qual o jornalista tem papel ativo. Como profissional, ele precisa

criá-la e reinventá-la a partir das práticas de jornalismo cívico, uma vez que é reconhecida a importância da mídia na melhoria da vida pública. Projetos de jornalismo cívico devem viabilizar e fortalecer o engajamento do público na política.

Para viabilizar esse espaço de deliberação, é preciso: a) colocar os cidadãos como especialistas, considerando-os como fontes legítimas; b) considerar os cidadãos como atores políticos com capacidade para deliberar sobre assuntos e problemas da comunidade; c) criar novas formas de narrativas, enriquecendo o relato jornalístico (Campbell, 2000).

As propostas de Campbell (ibidem) estão alinhadas às recomendações do manual de jornalismo cívico editado pelo Centro Europeu de Jornalismo (European Journalism Centre). O documento indica três princípios do jornalismo cívico: a) envolver o público na definição da agenda, ou seja, nos temas que deverão ser tratados pela cobertura jornalística; b) estimular a deliberação e a discussão sobre esses temas com todos os setores da população; c) auxiliar as comunidades a encontrar soluções para os seus problemas (European Journalism Centre, 2005).

A inclusão do público no jornalismo cívico redireciona o antigo apego à objetividade para a defesa de um discurso legitimizado em múltiplas vozes (Soffer, 2009). O jornalismo cívico "desafiou os jornalistas a compartilhar seu trabalho com o público em geral através do diálogo, incluindo vozes alternativas e pontos de vista, e legitimando a criação de conhecimento" (Hujanen, 2012, p.3).

Hujanen (ibidem) analisou como os profissionais de uma emissora de radiodifusão pública australiana, a Australian Special Broadcasting Service (SBS), incorporam o conflito entre a participação e a objetividade, em um projeto dirigido a retratar a pluralidade cultural, linguística e étnica da sociedade (ibidem).

A pesquisadora entrevistou profissionais dos canais de rádio e televisão da emissora sobre quatro aspectos: facticidade, equilíbrio, imparcialidade e precisão. Os resultados sugerem que a maioria dos profissionais aprova as práticas de participação do público no jornalismo, mas reconhece que os aspectos de facticidade e precisão

da notícia acabam limitando a interação com o público. A noção de equilíbrio da notícia, também ligada à objetividade, é favorecida pela inclusão das múltiplas vozes.

De maneira geral, a incorporação da participação da audiência é considerada importante pelos profissionais, mas complicada e cara do ponto de vista econômico. Há a preocupação com a utilização da mídia por atores com interesses específicos e particulares, principalmente em participações com pouca moderação e ao vivo.

A autora destaca a fala de um dos entrevistados que questiona a possibilidade da transmissão de discursos racistas, por exemplo. Os entrevistados descreveram que nessas situações os participantes não estariam colaborando com os jornalistas, mas os pressionando. Para a pesquisadora, o conflito reflete o momento em que "a participação e a objetividade ficam ofuscadas, e a participação é limitada pelas noções ideais de objetividade e da notícia" (ibidem, p.11).

Praticar o jornalismo cívico significa rever aspectos da profissão e abrir-se ao escrutínio do público, o que ocorre em mecanismos de porosidade. A iniciativa não depende somente dos profissionais: pôr em execução um projeto de jornalismo cívico pressupõe um compromisso da organização como um todo. O envolvimento do público, pensado como receptor, como fonte para reportagem e como ator no agendamento, exige métodos e critérios sérios, que dependem de um apoio efetivo do comando organizacional (Rothberg, 2011).

O anseio em enquadrar-se em projetos de jornalismo cívico fez que alguns jornais adotassem medidas as quais chamaram de jornalismo cívico, mas que de fato não eram consistentes com a proposta. Isso se deu, segundo Davis (2006), por causa do grande volume de literatura acadêmica sobre jornalismo cívico, mas do pouco diálogo com os profissionais nas redações, que acabavam ficando desorientados.

Além das críticas sobre os projetos que não incorporam efetivamente os ideais de jornalismo cívico, também há aquelas que destacam os objetivos velados de posicionamento de mercado. A crítica sobre o aspecto mercadológico associado ao jornalismo cívico sugere que a ênfase nas preocupações do público pode ter o simples objetivo

de aumentar a circulação e a audiência, não servindo aos interesses democráticos (Haas; Steiner, 2006).

Mas esses objetivos podem conviver com aspirações democráticas e deliberativas. O jornalismo cívico é incorporado em organizações midiáticas que não estão alheias às estruturas de mercado (ibidem).

Outra crítica direcionada aos projetos de jornalismo cívico se assemelha às objeções às ferramentas de interação e participação do público na mídia, segundo as quais haveria um excesso de esperança no fortalecimento da democracia. "É preciso examinar justamente a adequação dos mecanismos implementados [...] para viabilizar a participação das pessoas na discussão dos problemas das regiões que elas habitam" (Rothberg, 2011, p.182).

As pesquisas resumidas neste capítulo trouxeram exemplos em que iniciativas de participação do público foram incorporadas com aspectos positivos e negativos. Consideramos que a porosidade está conceitual e normativamente definida. Seguimos no próximo capítulo com a elucidação empírica da aplicação da porosidade, por meio da análise de desempenho da radiodifusão pública no Brasil e Reino Unido.

4
As dimensões empíricas da porosidade

Como identificar a descrever as dimensões de porosidade em emissoras públicas de TV? Em resposta a esse desafio, nossa pesquisa foi desenvolvida em cinco etapas: elaboração e aplicação de ficha de análise, coleta de dados, codificação objetiva, codificação axial e codificação seletiva.[1]

A ficha de análise define quatro categorias para caracterizar empiricamente os mecanismos de porosidade e as suas dimensões. As categorias, que foram desenhadas à luz da literatura sobre participação e *accountability*, são *orientação*, *participação*, *profissionalização* e *aproveitamento*.

A categoria *orientação* designa aspectos de instruções fornecidas pela emissora ao público para os mecanismos de porosidade identificados e caracteriza o quanto o público é instruído sobre a sua interação, se há ou não feedback da emissora e se é possível ao público responder ao feedback recebido.

A categoria *participação* avalia a complexidade do processo participativo que os mecanismos de porosidade proporcionam.

---

1 A metodologia está descrita em detalhe na tese de doutorado que originou este livro e pode ser encontrada no repositório digital da Unesp (https://repositorio.unesp.br/).

A categoria *profissionalização* verifica como a emissora está preparada para o processamento dos inputs do público.

A categoria *aproveitamento* analisa o uso ou a consideração do input do público pela emissora na produção de conteúdo, na organização e nos próprios mecanismos de porosidade.

Os mecanismos de porosidade foram caracterizados por sua natureza, que pode ser *prática*, *canal* ou *dispositivo* (Quadro 4.1).

Quadro 4.1 – Critérios para caracterização dos mecanismos em práticas, canais ou dispositivos de porosidade

Práticas	Caracterizadas em documentos que abrangem condutas editoriais e expectativas a respeito de participação e engajamento do público. O processo de comunicação é unidirecional, há informação sobre normas (exemplo: manuais de jornalismo).
Canais	Fundamentados na possibilidade de envio de input pelo público. Os canais existem como ferramenta de comunicação direta com a emissora (exemplo: indicação de redes sociais, e-mail, serviço de atendimento ao público, sessões de contato, ouvidorias).
Dispositivos	A dinâmica dos dispositivos está relacionada à possibilidade de dinamicidade, mutualidade ou personalização. Os dispositivos podem estabelecer um relacionamento mútuo entre cidadão e emissora (exemplo: aproveitamento de perguntas do público em programas, programas de debate, conselhos internos, serviços sob demanda e aplicativos para dispositivos móveis).

A coleta de dados considerou as unidades de análise documental (códigos e guias editoriais, relatórios de desempenho, atas, páginas web institucionais etc.) e de programação (programas jornalísticos, de debate e de entrevista) de 27 emissoras e um órgão regulador (Ofcom, Reino Unido) analisados. Esse *corpus* (Quadro 4.2) incluiu, no Brasil, as emissoras públicas estaduais e a TV Brasil e, no Reino Unido, as cinco emissoras que ocupavam a frequência VHF antes da digitalização da transmissão: BBC1, BBC2, ITV, Channel 4 e Channel 5.

Quadro 4.2 – Emissoras do Brasil e do Reino Unido que tiveram os mecanismos de porosidade identificados e analisados

Nome da emissora	Cobertura
BBC	Reino Unido
Channel 4	Reino Unido
Channel 5	Reino Unido
ITV	Reino Unido
TV Brasil (EBC)	Brasil
TV Aldeia	Acre
TV Cultura do Amazonas	Amazonas
TVE Bahia	Bahia
TVC	Ceará
TV Educativa ES	Espírito Santo
TV Brasil Central	Goiás
TV UFMA	Maranhão
TV Universidade (UFMT)	Mato Grosso
TVE Cultura MS	Mato Grosso do Sul
Rede Minas	Minas Gerais
TV Cultura do Pará	Pará
TV Miramar	Paraíba
TV Paraná Educativa	Paraná
TV Pernambuco	Pernambuco
TV Antares	Piauí
TVU RN	Rio Grande do Norte
TV UFRGS	Rio Grande do Sul
TVU da UFRR	Roraima
TV UFSC	Santa Catarina
TV Cultura	São Paulo
TV Aperipê	Sergipe
TVE Tocantins	Tocantins

O período de coleta das unidades de análise documental foi de setembro de 2018 a fevereiro de 2019 para as emissoras brasileiras, e maio de 2019 a maio de 2020 para as emissoras e órgão regulador do Reino Unido. As unidades de análise de programação das

emissoras brasileiras foram coletadas de outubro de 2018 a maio de 2019, abrangendo programas exibidos no período de julho de 2018 a abril de 2019. Da programação das emissoras britânicas, a coleta ocorreu de julho a outubro de 2019, englobando programas exibidos entre agosto de 2018 e agosto de 2019. Os períodos foram escolhidos por conveniência.

A codificação objetiva consistiu na identificação, caracterização e análise de cada um dos mecanismos de porosidade identificados, quando buscamos conhecer, como um todo, quais são as práticas, os canais e os dispositivos de porosidade que cada uma das emissoras de TV públicas de radiodifusão do Brasil e no Reino Unido desenvolvem de forma geral a fim de manter aberto o relacionamento com seus diferentes públicos.

A codificação axial envolveu o estudo da porosidade de cada mecanismo identificado, seja ele uma prática, canal ou dispositivo, buscando seus antecedentes, operacionalização e impactos potenciais.

A codificação seletiva se deu por meio da interpretação dos resultados obtidos na codificação objetiva e axial à luz da teoria e a análise das entrevistas semiestruturadas que realizamos com jornalistas e produtores das emissoras pesquisadas. O objetivo das entrevistas foi buscar a compreensão sobre como os profissionais das emissoras analisadas reconhecem o uso dos mecanismos de participação, interação e responsabilização como meios de inovação, exercício de responsabilidade social da mídia e conquista de credibilidade no jornalismo. As emissoras foram selecionadas para entrevista por terem apresentado melhores resultados nas etapas de pesquisa objetiva e axial.

A coleta, a transcrição e a análise das entrevistas nas emissoras do Reino Unido foram realizadas entre julho e outubro de 2019 em Coventry e Londres (Reino Unido) e em Praga (República Tcheca), no período de estágios de pesquisa com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Foram entrevistados dois jornalistas/produtores da BBC, um do Channel 4 e um da ITV.

As entrevistas nas emissoras brasileiras foram realizadas entre agosto e setembro de 2020. O período foi escolhido por conveniência. Foram entrevistados três jornalistas/produtores da Empresa

Brasil de Comunicação, empresa que controla a TV Brasil, dois da TV Cultura (SP), um da Rede Minas, um da TV Pernambuco e um da TVU RN.

Dividimos este capítulo em quatro partes. A primeira apresenta os resultados das dimensões de porosidade das emissoras analisadas, formula chaves de interpretação comparativas do desempenho entre os países e propõe relações entre as dimensões e categorias da porosidade e aspectos de responsabilização, regulação e a natureza dos mecanismos. A segunda parte exibe e analisa as entrevistas à luz da revisão teórica empreendida neste livro sobre responsabilidade social da mídia, funções autoatribuídas do jornalismo e inovação. A terceira parte sintetiza as contribuições da pesquisa. A quarta parte apresenta as diretrizes de porosidade que propomos para emissoras públicas de televisão nas democracias contemporâneas.

Os mecanismos de porosidade e suas dimensões

Os resultados da etapa de codificação objetiva indicam a existência de 255 mecanismos nas 27 emissoras analisadas, que foram então distribuídas em um ranking de desempenho (Tabela 4.1).

Tabela 4.1 – Ranking por dimensão de porosidade das 27 emissoras analisadas

Ranking	Emissora
1	BBC
2	Channel 4
3	TV Brasil
4	ITV
5	TV Cultura (SP)
6	Channel 5
7	Rede Minas
8	TV Pernambuco
9	TVU RN

Ranking	Emissora
10	TV UFRR
11	TVE Bahia
12	TV Brasil Central (GO)
13	TV UFRGS
14	TV Cultura AM
15	TV UFMA
16	TV Paraná Educativa
17	TV Educativa – ES
18	TV UFMT
19	TV Aperipê (SE)
20	TVC (CE)
21	TVE Tocantins
22	TVE Cultura (MS)
23	TV Cultura do Pará
24	TV Antares (PI)
25	TV Aldeia (AC)
26	TV Miramar (PB)
27	TV UFSC

Quando observamos separadamente a categorias de *profissionalização* e de *aproveitamento*, verificamos que somente as quatro emissoras do Reino Unido (BBC, ITV, Channel 4 e Channel 5) e a TV Brasil atingiram desempenho satisfatório.

As categorias *profissionalização* e *aproveitamento* estão embasadas em critérios normativos de responsabilização, que respondem a instâncias de regulação que impõem esses aspectos às emissoras. Os indicadores dessas categorias sinalizam como as emissoras estão organizadas para processar a participação do público e incorporar efetivamente seus inputs. O Reino Unido, país com setor de radiodifusão pública regulado, teve o melhor desempenho nesse aspecto.

Doze emissoras tiveram índice de *aproveitamento* zero: TV UFRR, TV UFRGS, TV UFMA, TV Paraná Educativa, TV

Educativa ES, TV UFMT, TVE Tocantins, TV Cultura do Pará, TV Antares (PI), TV Aldeia (AC), TV Miramar (PB) e TV UFSC. Mesmo aquelas que possuem espaços organizacionais para o processamento dos inputs do público não consideram essa colaboração em sua totalidade, ou não sistematizam nem dão transparência a esse processo.

Destaca-se nesse cenário a importância de instâncias internas de responsabilização e participação para manutenção da porosidade em um setor de radiodifusão pouco regulado. Quando observamos as emissoras brasileiras mais bem posicionadas, verificamos que TV Brasil, TV Cultura (SP), Rede Minas e TV Pernambuco são as únicas com instâncias de controle social, sejam elas órgãos deliberativos ou ouvidorias próprias.

A TV Cultura (SP) dispõe de Conselho Curador com a participação de representantes de grupos organizados e instituições, como, por exemplo, o presidente da União Estadual dos Estudantes (UNE) e os reitores das universidades estaduais, não havendo alternância entre instituições, somente de seus representantes. No site da Fundação Padre Anchieta, que administra a emissora, há uma seção específica que confere transparência às atividades, deliberações e funções do Conselho.

Transparência, interação e participação do público foram pauta em reuniões do Conselho Curador da TV Cultura. Na ata de novembro de 2017, por exemplo, um conselheiro propôs a criação de um projeto de redes sociais e um manual de conduta nas redes sociais para os jornalistas, além de recomendar a adoção de ombudsman pela emissora. Na mesma reunião, também foi proposto que fosse redigido um manual de uso para as redes sociais para os conselheiros. Em junho de 2018, o Conselho debateu formas de ampliar a interatividade com os espectadores nas entrevistas da programação e recomendou que houvesse variação entre os comentadores que participam do *Jornal da Cultura*.

Já o Conselho Curador da Rede Minas é mais restritivo quanto à participação social. O Estatuto Social da empresa prevê uma vaga para um cidadão no Conselho Curador da emissora, mas a vaga é de

indicação do governador. Também há cadeiras destinadas a representantes de instituições e organizações, especificamente o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão do Estado de Minas Gerais, entidades da classe empresarial do estado e instituições de ensino superior com sede em Minas Gerais, com curso regular de jornalismo.

De maneira geral, o Conselho Curador da Rede Minas delibera sobre aspectos de conteúdo e organizacionais, que geram impacto sobre os mecanismos de porosidade. Inclusive, foi possível identificar nas atas de suas reuniões a sugestão de criação de uma ouvidoria própria para a emissora. Na ata de 14 de março de 2018, por exemplo, enquanto se debatia um modelo para o Conselho Editorial, foi questionado como essa instância se relacionaria com o público. A resposta (de autoria não identificada na ata) foi que esse diálogo deveria ser estabelecido pela Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais. Na mesma reunião, a criação de uma ouvidoria própria para a emissora também foi pautada: um dos conselheiros sugeriu que o modelo adotado fosse o das ouvidorias do jornal *Folha de S.Paulo* e da EBC.

O Conselho Editorial da Rede Minas foi instituído em 13 de abril de 2018, e sua primeira reunião ocorreu em 7 de agosto de 2018. Os servidores deliberam sobre questões editoriais e produzem recomendações sobre a produção da emissora, em um formato semelhante ao de um ombudsman. Não identificamos, nas atas, evidências de interação ou consideração da opinião do público. As reuniões focam a deliberação sobre o funcionamento do próprio Conselho e a definição de normas editoriais para a Rede Minas.

Já no modelo da Empresa Pernambuco de Comunicação (EPC), que administra a TV Pernambuco, o Conselho de Administração está amparado em seleção pública e periódica dos representantes da sociedade civil. O Conselho delibera sobre diferentes questões organizacionais, como, por exemplo, alterações do Estatuto Social. O Conselho de Administração é composto por sete membros, dos quais três são representantes da sociedade civil selecionados por edital público que propõe priorizar pluralidade de experiências profissionais e representatividade da diversidade cultural do estado.

O processo para participação no Conselho da EPC depende de eleição e de indicação de uma organização da sociedade civil. Os critérios dados pelo regimento de eleição determinam que sejam entidades que possuem entre os seus objetivos estatutários os seguintes tópicos: promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos ou da democracia; educação ou pesquisa; promoção da cultura, das artes ou dos esportes; defesa do patrimônio histórico ou artístico; defesa, preservação ou conservação do meio ambiente; representação sindical, classista e profissional; defesa da liberdade de expressão. Há um processo de eleição e critérios para determinar o acesso do público a esse dispositivo de porosidade, e o modelo é diferente do que ocorre nos conselhos de outras emissoras analisadas, em que não há alternância das organizações que possuem representação nos conselhos, mas sim cadeiras fixas por entidade.

No caso da TV Brasil, embora seja identificado o reconhecimento da participação do público e do controle social nas diretrizes, sinalizamos que a EBC sofreu duas intervenções que comprometeram aspectos de seu arranjo organizacional e da sua independência editorial. A primeira intervenção foi o fim do Conselho Curador em 2016, e a segunda foi a fusão da TV Brasil com o canal governamental TV NBR, em 2019.

Identificamos uma lacuna entre as práticas designadas nos documentos editoriais e os mecanismos existentes na programação da emissora. A EBC dispõe de ouvidoria que produz relatórios mensais, mas a extinção do Conselho Curador interrompeu a atuação de um espaço de participação e controle social. Sugerimos que essa lacuna se expressa, principalmente, na ausência de mecanismos de porosidade na programação da emissora.

O alegado compromisso da EBC em manter canais de diálogo com a sociedade está presente em diferentes documentos da emissora. A Ouvidoria é um mecanismo de porosidade com o público em geral, de acesso amplo, onde há potencial para uma interação tornar-se participação, conforme os critérios que consideramos, gerando momentos de decisão sobre mudanças de conteúdo ou organizacionais pelo recebimento de sugestões e críticas. Os canais

da Ouvidoria da EBC informam o público sobre as expectativas daquela interação. Os relatórios mensais caracterizam brevemente algumas das mensagens recebidas pela Ouvidoria e resumem como foram respondidas e aproveitadas pela emissora.

A coleta e análise dos dados foi empreendida em 2018. Posteriormente, os jornalistas e funcionários da EBC passaram a denunciar a falta de criticidade nos relatórios da Ouvidoria e o desmonte dos mecanismos de participação da empresa, assunto que será ampliado na segunda parte deste capítulo, de análise das entrevistas. Em dezembro de 2020, o grupo Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública, formado por diversas entidades da sociedade civil, lançou a Ouvidoria Cidadã da EBC. A iniciativa recebe, analisa e processa a atuação da empresa e publica relatórios periódicos em suas redes sociais.[2]

Considerando a comparação entre os dois países, é possível destacar os altos parâmetros para o índice de mecanismos da BBC e da TV Brasil. Na BBC, foram identificados 34 mecanismos de porosidade e, na TV Brasil, 25. Quanto mais mecanismos de porosidade possui uma emissora, mais oportunidades de estabelecer relacionamentos com os seus públicos existirão.

Nesse contexto, sugerimos que mecanismos de acesso à informação fortalecem aspectos considerados na categoria *orientação*. A exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI) – lei 12.527, de 18 novembro de 2011 –, e das respectivas leis estaduais análogas colocam parâmetros para prestação de serviço público das emissoras públicas, impactando as suas dimensões de porosidade.

A manutenção de mecanismos de acesso à informação e de ouvidoria pelas emissoras tem o potencial de reforçar não só a *orientação*, mas também as demais dimensões de porosidade. Uma ouvidoria própria, que atende a demandas da emissora, processa e sistematiza

2 Os relatórios estarão disponíveis na rede social da Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública (https://www.facebook.com/emdefesadaEBC/) e no site que mantém a memória do extinto Conselho Curador (https://conselhocurador.ciranda.net/blog/ouvidoria).

essa informação em relatórios públicos pode abranger aspectos de participação e responsabilização.

Verificamos que, para a *categoria participação*, o desempenho pode ser explicado por mecanismos adotados nos programas analisados. Na TV Brasil Central, dois mecanismos de porosidade identificados em programas atingiram desempenho satisfatório na categoria *participação*: perguntas do público no *Jornal da Manhã* e perguntas do público no *Roda de Entrevista*. Na TV Cultura AM, há perguntas do público no programa *Roda Viva AM*.

A mesma relação acontece quando observamos mecanismos adequados de *participação* nas emissoras mais bem ranqueadas. Podemos citar dois mecanismos da TV Cultura (SP): o canal de perguntas do público no programa *Roda Viva*, e os comentadores no *Jornal da Cultura*. Das emissoras do Reino Unido, destacamos o programa de debates *Question Time*, da BBC.

As emissoras que aproveitam o input do público em programas jornalísticos, de debates ou entrevistas apresentam bom desempenho para *participação*, *profissionalização* e *aproveitamento*, tanto no Brasil quanto no Reino Unido.

Os resultados sugerem que programas que adotam mecanismos para o envio e o aproveitamento de inputs do público, sejam eles no formato telejornal, entrevista ou debate, reforçam aspectos de *participação*, *profissionalização* e *aproveitamento* da porosidade.

Chaves de interpretação

Os dados até aqui apresentados podem ser apreciados por meio de duas chaves de interpretação. A primeira traça a relação entre porosidade e regulação estabelecida nos países analisados: em um sistema midiático regulado, e com atuação de agência reguladora, as emissoras possuem dimensões de porosidade mais altas. Nesse sentido, é possível sustentar que a regulação favorece a inovação, ao determinar a adoção de mecanismos de porosidade. A segunda chave de interpretação decorre da identificação de como se configura a

porosidade em um setor de radiodifusão pouco regulado, no qual a autorregulação por instâncias internas de responsabilização e participação adquire papel preponderante.

A primeira chave de interpretação se constrói pela percepção de que as emissoras do Reino Unido tiveram melhor desempenho no ranking de porosidade. Isso sugere que a regulação da radiodifusão favorece a adoção e manutenção de mecanismos complexos de porosidade e inovação. Concordamos que a inovação está na raiz da melhoria de processos organizacionais adotados para atender aos parâmetros de participação e responsabilização colocados pela regulação, levando à adoção de mais mecanismos de porosidade com melhor desempenho.

Avaliamos que, na BBC, foram identificados ao menos quatro mecanismos que possuem novidade quando comparados aos das outras emissoras analisadas neste livro, e que podem ser classificados como inovação segundo os critérios da OCDE (2005). O primeiro é o guia editorial da BBC, que se destaca por ser o único entre os avaliados que possui seção específica para tratar da interação e participação do público, e cujas recomendações foram identificadas na análise dos documentos, página web institucional e programas. O segundo é o programa *Points of View*, que dá transparência aos inputs do público sobre a programação da emissora. Trata-se de um formato destinado a transmitir as opiniões e inputs enviados pelo público e, se cabível, colocar a resposta da emissora. O programa funciona como um espaço televisionado de responsabilização, ampliando a transparência ao processo de envio e feedback dos inputs do público.

O terceiro mecanismo de responsabilização é o Contact the BBC, canal que, entre os mecanismos de envio e processamento de inputs, atingiu elevado desempenho nas categorias de *orientação*, *aproveitamento* e *profissionalização*.

O quarto é o programa de debates *Question Time*. No ar desde a década de 1970, é o único modelo de programa de debates entre as 27 emissoras estudadas que proporciona uma arena de debate entre público e autoridades. Segundo Mcnair, Hibberd e Schlesinger (2002),

o programa engaja a audiência e proporciona o consumo de informação política com estratégias de credibilidade (aspecto desenvolvido adiante na Seção "A porosidade e as estratégias de credibilidade jornalística").

Também identificamos inovação nas emissoras brasileiras. Aquelas que tiveram melhor desempenho no ranking de porosidade adotam mecanismos inovadores. A concepção do jornalismo participativo expressa no *Manual de jornalismo*, da TV Brasil, desenvolve estratégias de credibilidade para incluir o público na programação jornalística, com instruções para práticas de jornalismo cívico e jornalismo público. A TV Cultura (SP) incorpora, em sua programação jornalística, abertura aos comentários de especialistas e convidados sobre reportagens e inputs do público nas redes sociais no *Jornal da Cultura*, suscitando no espaço de seu telejornal a possibilidade de participação pela mídia, de acordo com a definição de Carpentier (2011, 2012).

Os resultados dos países analisados sugerem que, quanto mais regulação, mais porosidade e responsabilização. Quando consideramos os índices das categorias de *orientação, participação, aproveitamento* e *profissionalização* e observamos suas dimensões de porosidade por país, identificamos que a maior diferença está na dimensão *profissionalização* e *aproveitamento*, categorias baseadas na responsabilização.

Consoante ao que foi apresentado no Capítulo 1, no Reino Unido o setor desenvolveu-se pela preferência pela radiodifusão pública e pela adoção de estruturas de responsabilização internas e externas às emissoras. No Brasil, embora haja registro de propostas nesse sentido, principalmente conectadas à atuação de movimentos pela democratização da comunicação, as políticas de comunicação acabaram privilegiando interesses privados em detrimento do público, e pouco se avançou sobre a instituição de uma agência reguladora que cobrasse aspectos de responsabilização das emissoras.

Além de a centralidade do setor estar na priorização do serviço público de radiodifusão, desde o princípio a BBC foi organizada em torno de órgãos independentes de autorregulação, como foram

o Board of Governors e BBC Trust. Após o ano de 2003, o Ofcom passou a atuar como a agência reguladora do setor. No momento de sua fundação, ocorreram debates sobre a ausência de definições específicas para suas funções, como resumido por Born (2003), mas os resultados apresentados aqui sugerem que, ao menos no fomento de responsabilização e porosidade, foi possível verificar elevado desempenho.

Já a segunda chave de interpretação se constrói pela análise do papel desempenhado por mecanismos de porosidade que se configuram como iniciativas de autorregulação, expressa em instâncias de participação e responsabilização, em contextos em que não há atuação de agência reguladora. As emissoras brasileiras mais bem ranqueadas possuem instâncias organizacionais internas de ouvidoria ou controle social. Nesse sentido, ainda que a política pública do setor seja insuficiente em fornecer parâmetros e expectativas, há emissoras que estimulam práticas de autorregulação que atendem a requisitos de porosidade e de responsabilidade social da mídia, diferenciando-se das demais.

A efetividade da autorregulação depende, conforme relatório da Unesco (2010), de práticas e culturas. As evidências empíricas que obtivemos corroboram o papel da regulação teoricamente associado à cultura de autorregulamentação: na ausência de regulação como fonte de parâmetros de atuação, a própria autorregulação tende a ser escassa. No Brasil, as práticas de autorregulação foram identificadas como compromisso de porosidade em somente quatro emissoras, de um total de 23 analisadas. O caso da EBC e a dissolução do Conselho Curador sugerem que a falta de um marco regulatório para os meios de comunicação deixou desprotegida a organização, comprometendo sua autonomia.

No entanto, sugerimos a existência, no contexto brasileiro, de uma conexão possível entre a atuação de movimentos pela democratização da comunicação e a proposição e adoção de práticas e políticas de comunicação que reforçam a relevância de participação, responsabilização e autorregulação em emissoras públicas. Essa tendência pode ser observada, principalmente, após a criação da Empresa Brasil de Comunicação (25 de outubro de 2007) e a realização

da 1a Confecom (promovida pelo Ministério das Comunicações entre 14 e 17 de dezembro de 2009), momentos-chave de manutenção do debate público sobre o controle social da radiodifusão pública.

Sustentamos que, desde a Assembleia Constituinte, instrumentos de fiscalização e participação social para o setor da radiodifusão estão na agenda do debate político e acadêmico. Mesmo que não atuem dentro de parâmetros preconizados pela literatura, como é caso do Conselho de Comunicação Social, ou tenham sofrido intervenção política, como foi a dissolução do Conselho Curador da EBC, essas estruturas deixaram indicações do que deveria ser a radiodifusão como comunicação pública no Brasil. Argumentamos que, como representam resultados de conquistas de movimentos pela democratização da comunicação, essas estruturas, mesmo dissolvidas, ainda encontram amparo entre os profissionais de emissoras públicas.

Identificamos quatro emissoras que assumem o que chamamos aqui de compromisso organizacional com a porosidade: TV Brasil, TV Cultura (SP), TVE Pernambuco e Rede Minas. Sugerimos que essas emissoras assumem tal compromisso por meio de iniciativas de autorregulação, porque possuem instâncias internas de responsabilização com representação da sociedade civil ou adotam documentos que abrem meios para a participação do público na programação.

Compreendemos os programas que aproveitam o input do público como oportunidades de participação na mídia e participação pela mídia conforme teorizado por Carpentier (2011, 2012). Reconhecemos que, nesse contexto, há controle editorial sobre a participação, que pode ser editada de acordo com interesses dos produtores. Mas a natureza desses mecanismos constitui oportunidades para a participação do público que desafiam os jornalistas a adotar estratégias de credibilidade inovadoras, capazes de desencadear processos participativos mais amplos, nos quais o controle editorial esteja mais bem distribuído entre os profissionais e o público.

A autorregulação engendra arranjos organizacionais e compromisso profissional que tendem a facilitar a adoção de diferentes mecanismos de porosidade com variadas dinâmicas. Em um contexto no qual a regulação não garante adesão a mecanismos de

responsabilização, a autorregulação pode suprir a lacuna com a construção e manutenção de instâncias de responsabilização.

Os jornalistas e os mecanismos de porosidade

A apreensão de um objeto dinâmico também pode ser operacionalizada por relatos que revelam a sua construção ou dissolução nas rotinas profissionais. O estudo da porosidade envolve a compreensão de sua concepção na emissora e sua relação com os papéis autoatribuídos dos jornalistas. As entrevistas revelaram como jornalistas e produtores consideram seu próprio compromisso profissional e o da emissora com participação e responsabilização. Interpretamos como os mecanismos e as dimensões da porosidade impactam e são impactados por decisões editoriais que baseiam estratégias de responsabilidade social, inovação e credibilidade.[3]

A porosidade e as estratégias de responsabilidade social da mídia

As estratégias de responsabilidade social da mídia que impactam e são impactadas por dimensões de porosidade estão ligadas ao que definimos como responsabilização, em diálogo com Bertrand (2002), McQuail (2000) e Goodwin (1993), como sistemas, instrumentos e *accountability*. Identificamos cinco modos de impacto e relação entre estratégias de responsabilidade social e porosidade, a saber: decisões e articulações nas instâncias internas de controle social e representação da sociedade; estímulo à pluralidade e diversidade; amparo à noção de responsabilidade do uso do dinheiro público;

---

3 Entrevistamos jornalistas e produtores de oito emissoras: BBC, EBC, Channel 4, ITV, TV Cultura (SP), TV Pernambuco, Rede Minas e TVU RN, selecionadas em virtude de seu elevado desempenho no ranking de porosidade. Havendo mais de um entrevistado da mesma emissora, as falas são diferenciadas por letras.

atribuição e fortalecimento da transparência da atividade de radiodifusão pública; e garantia do atendimento aos critérios e ao dever da comunicação pública.

O primeiro modo trata de conselhos e ouvidorias funcionando como *caixa de ressonância da sociedade* e canal de recebimento de críticas e questionamentos, conforme descritos nos trechos destacados a seguir. Os instrumentos de controle social compõem canais e dispositivos de recebimento de inputs que dão visibilidade e processamento às demandas. A expressão *caixa de ressonância* indica o papel dessas instâncias como local de reverberação da sociedade nas emissoras.

> O Conselho Curador era o próprio público. Então o Conselho Curador se relacionava com a direção da EBC sendo ele o público. O Conselho Curador falava em nome da sociedade civil. (EBC A)

> [o Conselho Curador] é uma caixa de ressonância da sociedade e nos dá conselhos e sugestões constantemente com essa vocação. Depois, a gente tem todos os mecanismos de serviços de atendimento ao consumidor. Chegou o relatório de ontem à tarde, e hoje de manhã, do Serviço de Atendimento ao Consumidor, por telefone [...] vinha uma sugestão de pauta que eu redigi. Faz parte do dia a dia. (TV Cultura B)

> A Ouvidoria é como se fosse dizer para o telespectador que ele tem onde recorrer para aquilo que a gente está fazendo. (Rede Minas)

O segundo modo trata do papel de conselhos e ouvidorias no estímulo à pluralidade e diversidade, aspectos ligados à responsabilidade social e aos critérios e atribuições da radiodifusão pública. Nesse sentido, esses mecanismos podem auxiliar no cumprimento da própria função das emissoras públicas. Isso foi percebido em trechos de entrevistas da TV Cultura (SP) e TV Pernambuco (EPC), organizações que possuem conselhos e ouvidorias.

> Felizmente a gente tem uma confluência [no Conselho Curador] de várias pessoas que pensam que é preciso [que] alguns segmentos da sociedade historicamente não representados sejam representados, e surgiu a ideia de se ter uma mulher indígena, nós fomos buscar uma indicação dentro do próprio movimento indígena. (TV Cultura A).

> A EPC tem o Conselho de Administração, [que] diferentemente da grande maioria das empresas públicas, tem algumas cadeiras para participação da sociedade civil. Essas pessoas representam a sociedade no Conselho de Administração. Só que nós não temos ainda um Conselho Curador, por exemplo, que vai se debruçar especificamente sobre o conteúdo do ponto de vista deliberativo. Nossa proposta é ampliar cada vez mais esse contato. Nós tentamos levar constantemente à alta administração do estado essa provocação de debate para ampliação da participação da sociedade. (TV Pernambuco A)

Os instrumentos de controle social, além de representarem instâncias de responsabilização, são uma arena de participação na mídia e pela mídia, conforme conceituado por Carpentier (2011, 2012). Há, nesses trechos das entrevistas, aspectos que situam tais espaços como locais de concepções maximalistas de participação, nas quais o processo pode ultrapassar a delegação e a representação do público, chegando à deliberação coletiva e contínua sobre processos midiáticos, normativos e editorais da organização. Tais instrumentos, quando vistos sob a concepção da porosidade, devem ser considerados inclusive em seu potencial democrático de encorajar e viabilizar a participação, e não somente pela possibilidade de construção de um relacionamento baseado em prestação de contas, como revisado por Martins da Silva e Paulino (2007).

O terceiro modo identificado na relação entre estratégias de responsabilidade social da mídia, especificamente da mídia pública, está ligado à responsabilidade do uso do recurso público e do reconhecimento de que a radiodifusão é uma política de comunicação e, por isso, deve ser sensível a demandas do cidadão. O papel

autoatribuído do jornalista como servidor público inclui a percepção de representação da sociedade, além da mera mediação e fiscalização da ação dos governantes, como indicado nas entrevistas a seguir, segundo as quais a responsabilidade social e a prestação de contas são vistas como sinais de independência das emissoras públicas, corroborando a tese de Pieranti (2018), segundo a qual a independência é construída por mecanismos de controle social:

> É um jornalismo público financiado pelo Estado. Nós somos servidores públicos. A gente começou, principalmente nos últimos dois anos, a discutir como pode ser representante do povo de Minas Gerais. [...] Houve amadurecimento dessa posição de política pública de comunicação. (Rede Minas)

> Nas equipes [em] que eu trabalhei, a gente sempre considerou muito importante responder às pessoas que chegavam até nós com alguma sugestão, até por considerar que nós somos uma TV pública e que a maior parte da receita de uma TV pública vem de um órgão governamental, em última instância, vem do cidadão. (TV Cultura A)

> No campo público, a necessidade da prestação de contas se torna mais fundamental porque o ente pagador é um dinheiro público, dos impostos. Mas essa relação direta permite ao governo federal uma utilização equivocada dos meios de comunicação pública. Sem esses mecanismos de responsabilidade social de prestação de contas, o público se torna completamente distanciado de uma realidade [de] onde deveria estar cada vez mais aproximado. (EBC A)

O quarto modo de impacto de práticas de porosidade sobre estratégias de responsabilidade social se refere à transparência sobre aspectos do conteúdo. As estratégias podem estar em iniciativas de conteúdo, conforme descrito nos trechos a seguir, que tratam de orientações sobre o conteúdo do programa exibido:

> Acho que o Channel 4, porque desafia os limites, realmente tenta ser o mais transparente possível. (Channel 4)

> Não acho que o Ofcom poderia esperar que fizéssemos mais. Mas também acho que os espectadores têm uma pequena responsabilidade consigo mesmos. Fazemos os títulos de nossos programas deliberadamente provocativos. Você não pode dizer "Oh, sintonizei e esperava um programa completamente diferente". Se nosso programa se chama *Naked Attraction*,[4] o que você espera que seja? É sobre pessoas nuas olhando umas para as outras. (Channel 4)

No caso das emissoras brasileiras, o quarto modo de impacto também foi relacionado à disponibilização de documentos editoriais. As estratégias de responsabilidade social fortalecem a transparência por meio de documentos, estatutos e manuais; esses documentos dão transparência e informam o público sobre a existência, obrigações e atuação das emissoras. Os documentos, estatutos e manuais estão contidos na concepção de MAS de Bertrand (2002) e identificados como práticas de porosidade, subsidiam argumentos e informações que o público pode utilizar para cobrança e responsabilização dessas empresas públicas.

As exigências da LAI e de leis estaduais análogas colocam critérios para prestação de serviço público das emissoras públicas, o que impacta estratégias de responsabilidade social de transparência. Somente as exigências legais, contudo, não garantem a disponibilização desses documentos. Para além de exigências legais, há entre os profissionais das emissoras estudadas o compromisso com a responsabilização efetivada através de princípios dispostos por esses documentos, conforme os trechos a seguir.

---

4 Programa de relacionamentos que propõe a formação de casais. Em cada edição, um participante observa partes do corpo nu de outros participantes para escolher com quem se relacionará. O programa foi exibido no Brasil pelo canal de TV a cabo TLC e utilizou tarjas pretas para cobrir a nudez.

> É obrigação legal [que] exige que nós coloquemos esse conjunto de documentos. Tem outros que a gente coloca que não somos obrigados a colocar, mas nós aí acreditamos na importância de tornar ainda mais transparente do que a legislação já nos obriga. Nós defendemos essa transparência e acreditamos que, a partir dela, as pessoas vão poder fazer mais uso desses espaços públicos que muitas vezes elas nem sabem, mas são elas que estão financiando. (TV Pernambuco)

> Se a ideia da EBC era garantir transparência por meio da Lei de Acesso à Informação, por meio da disponibilização de todos os cargos, salários, dos seus documentos internos, das suas portarias, do seu *modus operandi* de fazer jornalismo, *O Público na TV* [programa da Ouvidoria que não chegou a ser produzido] pretendia ir além, seria um programa onde as pautas poderiam ser sugeridas pela sociedade via Ouvidoria, e a sociedade ser trazida para falar sobre esse processo. Uma metalinguagem inédita com relação ao que já tinha sido feito na TV Brasil e que tinha como foco principal trazer a demanda que vinha da Ouvidoria para o programa de televisão. (EBC A)

O projeto de programa citado, *O Público na TV*, seria similar a um formato adotado na BBC, o *Points of View*. Há na concepção do programa *Points of View* uma estratégia de responsabilidade social baseada em inovação, uma vez que circula no espaço televisivo o processo de responsabilização que, normalmente, é disponibilizado em documentos oficiais e nos sites institucionais. A existência desse formato dá mais visibilidade ao processo, que pode assim atingir outras audiências.

O quinto modo como as dimensões e mecanismos de porosidade são impactados e impactam estratégias de responsabilidade social está na concepção de que a existência de instrumentos de responsabilização afirma o atendimento aos critérios e ao dever da comunicação pública de estabelecer parâmetros de participação da sociedade em seus segmentos, como definido em Matos (2009).

A manutenção de instâncias de controle social internas, contudo, não vai garantir sozinha a efetivação de aspectos de independência, conforme colocado por Pieranti (2018): a independência é composta por diferentes elementos. Mecanismos de controle social representam um dos elementos de proteção da independência e sustentabilidade das emissoras públicas. As instâncias de autorregulação são, em um contexto de escassa regulação, a coluna que assegura a independência, a responsabilização e a adesão aos princípios da comunicação pública que valorizam a participação e a cidadania.

O caso da TV Brasil e das intervenções que ocorreram na EBC, em particular a dissolução do Conselho Curador pela medida provisória 744/2016 e a exoneração do diretor-presidente, consubstanciam o argumento desenvolvido. A percepção dos profissionais corrobora e amplia essa avaliação. A intervenção na EBC dissolveu o suporte e a afirmação dos critérios de comunicação pública dentro da empresa e permitiu, posteriormente, a fusão entre TV Brasil, pública, e TV NBR, governamental.

> A partir da medida provisória que altera grandes bases da empresa, cassando o Conselho Curador e destituindo a diretoria da presidência da EBC, a empresa passa a ter uma outra visão do que significaria esse sistema público, misturando comunicação pública com comunicação governamental, e hoje estamos totalmente submissos a uma comunicação governamental. Então, apesar de as premissas da lei hoje ainda garantirem a necessidade da diversidade, a necessidade da autonomia junto ao governo federal, sem um órgão de fiscalização como era o Conselho Curador essas premissas não vêm sendo mais cumpridas. Então hoje há um destoamento da obrigação legal que a EBC tem em criar padrões e requisitos de radiodifusão pública, que eram trabalhados num passado recente, para uma total ausência de um debate sobre o papel da radiodifusão pública, ou pior: a afirmação mesmo que a radiodifusão pública serve ao governo federal. [...] A medida provisória quebra a coluna vertebral da comunicação pública na EBC ao cassar o Conselho Curador e ao destituir o presidente da empresa, você tirou um pilar

> de participação da sociedade que em qualquer empresa de comunicação pública do mundo é uma das principais garantias de que essa empresa será fiscalizada diretamente pela sociedade brasileira e você tirou do gestor máximo da empresa uma autonomia de desobedecer ao governo federal. Com isso você não tem mais comunicação pública na EBC e todas as premissas que estavam sendo pensadas, produzidas. (EBC A)

Conforme colocado nas entrevistas, o Conselho Curador era a "coluna vertebral" da EBC. Sua dissolução modificou a lógica de produção jornalística na empresa, submetendo-a à comunicação governamental. A participação da sociedade como fiscalizadora das ações da empresa compunha as garantias de independência editorial da EBC.

A partir das entrevistas com profissionais da EBC, podemos refletir sobre os vestígios de um compromisso com a participação, de uma autoatribuição profissional de jornalismo público entre os jornalistas em um cenário no qual instâncias de controle social são extinguidas, visão que não transbordou para cargos de gestão. As entrevistas com profissionais da EBC sugerem que o Conselho Curador assegurava a participação da sociedade na emissora, mas a sua atuação não teria sido suficiente para desencadear, entre os gestores, o sentido de compromisso com a participação.

> A preocupação da direção da empresa e dos gestores dos conteúdos produzidos pela TV Brasil não era relacionada a uma cobrança da sociedade brasileira. A preocupação era a punição que poderia vir do Conselho Curador. A preocupação dos gestores nunca atingiu um nível que transcendesse a lógica de a ausência da participação da sociedade ser um problema numa construção mais ampla do propósito da comunicação pública. (EBC A)

Uma das medidas previstas pela lei 11.652/2008, de criação da EBC, para assegurar a independência da empresa era a não coincidência entre os mandatos do presidente da República e do

diretor-presidente da EBC. A ausência do Conselho Curador transferiu, para as chefias, decisões que eram fiscalizadas e debatidas nessas instâncias, como revelado no trecho a seguir.

> Houve uma ruptura com a queda do Conselho Curador, [da] figura de referência para o debate da produção de conteúdo, e também houve certo anestesiamento. "Ah, acabou o Conselho Curador, agora é assim, agora é a chefia que define e tal", e aí as pessoas passaram a brigar menos por essa participação do público. (EBC B)

Segundo as entrevistas, a mudança no arranjo organizacional da empresa impactou também a efetivação de outras estratégias de responsabilidade, como documentos e normativas que não encontram mais efetivação prática. A lacuna entre o que está previsto nos documentos e o conteúdo produzido pela emissora pode ter gerado a discrepância entre os princípios identificados nas práticas da EBC, como, por exemplo, a ausência de mecanismos complexos na programação da TV Brasil. A análise de documentos editoriais revela uma empresa estruturada para porosidade, responsabilização e participação, mas o histórico recente de intervenções políticas pode ter impedido a identificação de canais e dispositivos efetivos na EBC.

> Hoje você não tem mais o contraditório nas informações jornalísticas da EBC e a participação do público praticamente em nenhum programa da empresa, sequer às vezes você tem participação ao vivo. Isso altera drasticamente a lógica que vinha sendo construída de comunicação pública na EBC, e o presente hoje é de descumprimento da própria lei. (EBC A)

Ainda que a medida provisória 744/2016 tenha impactado negativamente as estratégias de participação do público na emissora e da efetividade de mecanismos de controle social, sugerimos que, se houvesse na sociedade brasileira o reconhecimento da legitimidade da importância do sistema público de radiodifusão, a medida provisória teria encontrado resistências além daquela organizada em

setores específicos. Nesse sentido, argumentamos, partindo da ótica da *accountability*, um alinhamento entre as perspectivas de Bertrand (2002) e McQuail (2000): a sustentabilidade, a independência e a obediência aos aspectos públicos e de qualidade do conteúdo dependem não somente da adoção de instrumentos de *accountability* internos, externos e cooperativos, mas também da estrutura política e midiática da sociedade e do setor de radiodifusão. E essa relação foi aparentemente percebida por este entrevistado:

> Quando a comunicação pública com responsabilidade social da mídia e com prestação de contas traz o público para fazer parte desses processos e para participar dessa empresa, ela ganha relevância, comprometimento das pessoas, defesa do projeto, audiência, e passa a ter um alcance maior. Você vai ter menos força política com teu meio de comunicação quanto menos responsabilidade social ele tiver. Quanto menos prestação de contas fizer, ele vai se tornando irrelevante, menos visto, e vai perdendo impacto. Sem prestação de contas, sem responsabilidade social da mídia, a comunicação pública morre. (EBC A)

Medidas interventoras encontram resistência em setores específicos da sociedade. Existem grupos organizados pela democratização da comunicação, e há reverberação e resistência entre os profissionais da EBC. Os entrevistados descrevem que os servidores compartilham um senso de defesa da empresa e da comunicação pública. Empregados da EBC, grupos que lutam pela democratização da comunicação, especialistas e acadêmicos se organizaram para a criação de uma instância independente de responsabilização, denúncia de censura e uma Ouvidoria Cidadã da EBC. Esses atores registram o processo de enfraquecimento da EBC, denunciam processos de censura que os jornalistas vinham sofrendo e defendem a existência de uma empresa de comunicação pública no país.

> Com o passar do tempo, todas essas relações que vinham sendo feitas de observação direta do Conselho Curador vão ser esvaziadas.

> A programação da TV Brasil vai sofrendo censura, como demonstra o documento publicado pela Comissão de Empregados com mais de sessenta casos em um ano, e o presidente da empresa vai sendo trocado de ano em ano. Todas essas realidades convergem para um cenário, hoje, onde o entendimento de comunicação pública ou de radiodifusão pública que se tem na empresa é extremamente submisso à comunicação governamental. (EBC A)

> Você tem algumas formas de organização e grupos específicos de organização da luta política cotidiana, onde a gente vai falar sobre a censura cotidiana, como que isso está acontecendo, e isso dá uma fortalecida para que se faça disputa com as chefias, mas em menor grau, porque as pessoas têm medo, estão sendo ameaçadas, a gente não está mais lidando no jogo democrático. (EBC C)

> A EBC não está morta. As pessoas estão lá ainda dispostas a gerar conteúdo para a sociedade, maior participação do público na TV, aumentar a pluralidade e a representatividade, e isso pode ser retomado. Hoje está o processo de sobrevivência, a gente está muito na defensiva, num momento de falando bem da gente para ninguém numa canetada acabar com a EBC. (EBC B)

Esses depoimentos sugerem que entre os servidores da EBC há resistência pela manutenção dos princípios do jornalismo público e da independência da empresa. Mesmo que os espaços institucionalizados tenham sido dissolvidos, e que haja um descolamento entre o que é normativo e o que é exercido, há dentro da EBC a organização de servidores para defesa da comunicação pública e pela manutenção de mecanismos não institucionalizados de prestação de contas. Esse movimento, conforme destacado no depoimento de EBC B, valoriza os recursos humanos da empresa, que reconhecem e estão aptos a cumprir seu papel de produtor de conteúdo de jornalismo público.

Avaliamos que, assim como os movimentos de democratização podem ter deixado um legado de adoção de compromisso organizacional com a porosidade e responsabilidade nas emissoras públicas

brasileiras, esses mesmos movimentos podem ter inspirado as organizações de servidores na manutenção e criação de espaços de responsabilização não institucionalizados.

Na próxima seção, são analisadas as estratégias de credibilidade jornalística que impactam e são impactadas por mecanismos de porosidade.

A porosidade e as estratégias de credibilidade jornalística

A relação entre o fortalecimento da credibilidade do jornalismo e a participação e interação com o público não é tida como certa para os profissionais. Parte das estratégias citadas é mencionada como possibilidade, e não prática efetivada pelas organizações.

A identificação, com base nas entrevistas, das relações entre dimensões de porosidade e estratégias de credibilidade foi percebida em cinco modos, a saber: sustentabilidade dada por estratégias de responsabilidade social para as estratégias de credibilidade; definição de parâmetros editoriais para jornalismo participativo; atribuição ao profissional e ao jornalista da aplicação de práticas institucionalizadas; concepções de jornalismo cívico; e conversão de credibilidade da emissora em audiência para sustentar sua legitimidade.

O primeiro modo advém da relação de sustentabilidade entre estratégias de responsabilidade social e de credibilidade do jornalismo revelada em decisões sobre mecanismos de porosidade. Estratégias de responsabilização asseguram a manutenção e o fortalecimento de estratégias de credibilidade do jornalismo, como retratado neste trecho:

> Havia uma participação indireta da sociedade brasileira por meio do Conselho Curador na prestação de contas dos veículos da EBC e na TV Brasil, mas também num acompanhamento para uma formação de programas, para uma formação editorial e para uma fiscalização do cumprimento do *Manual de jornalismo* junto da TV Brasil. (EBC A)

Na EBC, a construção do debate sobre a importância da participação do público no jornalismo como estratégia de credibilidade ocorreu em espaços institucionalizados de responsabilidade social, como o Conselho Curador, e desdobrou-se na elaboração do *Manual de jornalismo*, identificado como prática de porosidade. O documento fomenta estratégias de responsabilidade social, define parâmetros editoriais para jornalismo participativo e atribui ao profissional a aplicação de práticas institucionalizadas.

> Sem dúvida o debate mais forte sobre a necessidade de requisitos e padrões para radiodifusão pública foi na construção do *Manual de jornalismo*. Em 2011, a construção do *Manual de jornalismo* envolveu o Conselho Curador, [em] que existem representações da sociedade civil, do Congresso Nacional e dos trabalhadores, mais um grupo da direção da empresa, um grupo de especialistas convidados para definir de fato quais linhas gerais deviam ser condicionadas ao jornalismo da EBC. [...] O jornalismo tinha especificidades que é a garantia de trazer a pauta com um olhar diferente da mídia privada, a necessidade de buscar o contraditório, de fazer que espaços sociais e grupos políticos não muito vistos com seus pontos de vista nos outros veículos de mídia privada tivessem espaço na TV Brasil. (EBC A)

O *Manual de jornalismo* da TV Brasil informa o público sobre os deveres da empresa, subsidiando processos de responsabilização em canais como a Ouvidoria e o Conselho Curador. O documento implica decisões editoriais de credibilidade jornalísticas ligadas à concepção e a mecanismos de porosidade por colocar parâmetros editoriais de jornalismo participativo.

Uma vez que o Conselho Curador da EBC foi extinto, houve também a dissolução do que foi previsto para as estratégias de credibilidade do jornalismo ligadas aos requisitos de comunicação pública e de participação, como o *Manual de jornalismo*. As entrevistas reforçam a avaliação sobre o papel de instâncias de responsabilização na manutenção do compromisso com a porosidade.

Os depoimentos de EBC B sugerem que a extinção do Conselho Curador da empresa dissolveu as estratégias de credibilidade desenvolvidas naquele espaço, o que se refletiu no conteúdo produzido pela emissora e na dinâmica entre os jornalistas. As discussões no âmbito do Conselho Curador reverberavam na redação. À luz de Bertrand (2002), avaliamos que as instâncias institucionalizadas dentro de uma organização são essenciais para a garantia, funcionamento e aderência ao compromisso organizacional. Estratégias de responsabilidade social respaldam estratégias de credibilidade, que, por sua vez, impactam decisões que fortalecem e subsidiam mecanismos de porosidade.

> A TV pública não é só o jornalismo comum. Você tem uma exigência de que o público tenha uma participação muito maior, é como premissa, conceito de TV pública. Isso caiu muito de fato com o Temer, quando ele assume e acaba com o Conselho Curador em uma canetada, no dia seguinte após a posse. Vou dar um exemplo prático para você, teve mais de uma vez que em reuniões de pauta a chefia virava pra gente "Mas olha, gente, isso aí o Conselho Curador abordou na última reunião, acho melhor a gente dar". É uma influência absoluta, muito próxima da produção do conteúdo. O Conselho Curador tinha esse papel muito forte ali dentro da EBC e muito importante. [...] A gente usava como argumento quando tinha debate racial, ou das mulheres, ou LGBT, LGBTQI+, todos os temas, a questão indígena. Usava muito do falado no Conselho Curador sobre a programação e sobre jornalismo nas nossas reuniões diárias, sobre a importância de como isso deve [se] refletir ou deveria [se] refletir na nossa programação. (EBC B)

Nas entrevistas, os profissionais da EBC não denunciam somente os efeitos da dissolução do Conselho Curador sobre as estratégias de credibilidade da empresa, mas também a disfuncionalidade do papel da Ouvidoria. Reiteramos a avaliação de que há uma discrepância entre o que afirmam os documentos editoriais da emissora e o conteúdo produzido. Ainda que esses documentos previssem

concepções de jornalismo participativo, não foram identificados na TV Brasil programas jornalísticos, de debates ou de entrevistas com aproveitamento dos inputs do público. A dissolução de estratégias de responsabilidade social também impactou a sustentabilidade de estratégias de credibilidade e mecanismos de porosidade.

> É nítida uma completa disfuncionalidade do papel da Ouvidoria no que se refere a uma cobrança mais crítica, mais profunda, mais cotidiana e tensa de desvios da EBC com relação à lei e ao *Manual de jornalismo*. Hoje ficou tudo mais brando. Os manuais existem e a Ouvidoria continua trabalhando, mas você percebe uma quase infantilização dos relatórios diante da gravidade dos descumprimentos que têm sido feitos na EBC. [...] O próprio Conselho Curador funcionava como um ente da sociedade civil que fiscalizava o cumprimento da lei da EBC e do *Manual de jornalismo*. Essa atmosfera me trazia a importância da participação da sociedade na TV. (EBC A)

As entrevistas sugerem que o Conselho Curador e a Ouvidoria da EBC abrigavam debates, fiscalização e cobrança do jornalismo público e da participação do público na empresa. Sem mecanismos de responsabilização, as estratégias de credibilidade, como o *Manual de jornalismo*, foram enfraquecidas, e o conteúdo da emissora teve seu caráter público reduzido. A sustentabilidade trazida pelas estratégias de responsabilidade social é sugerida por EBC A, destacado a seguir. Quando a EBC não cumpre o papel para o qual foi criada, perde relevância, audiência, interesse e credibilidade. Instâncias de controle social estão conectadas à independência editorial e à credibilidade jornalística, fundamentando a legitimidade das emissoras públicas.

> [Sem responsabilidade social] deixa de ganhar credibilidade de uma comunicação pública, passa a assumir a postura de um órgão de comunicação governamental e consequentemente deixa de ter interesse pela sociedade. Esse é um grande problema. Se uma empresa como a EBC hoje deixa de fazer comunicação pública, deixa de ter

interesse na população, perde audiência, deixa de ser relevante. [...] Se, por um lado, eu acho que a participação direta na produção de informação, por si só, não garantiria aumento da credibilidade, a instalação de conselhos ou de mecanismos de fiscalização dos órgãos de comunicação com certeza garantiriam maior credibilidade. (EBC A)

Quando deixa de existir o Conselho, é uma perda irreparável dentro dos critérios de existência da comunicação pública, deixa de existir espaço legítimo para esse debate. (EBC C)

A abertura à participação e interação com o público depende de critérios editoriais do jornalismo e papéis autoatribuídos pelos jornalistas. Tal aspecto revela o terceiro modo de relação e impacto entre dimensões de porosidade e estratégias de credibilidade: atribuição ao jornalista da utilização de práticas institucionalizadas. As entrevistas sugerem a valorização do papel do jornalista no contexto, tanto no Brasil quanto no Reino Unido:

O jornalismo supõe uma vocação, [de] um grupo que é representativo da sociedade, que filtra o debate social das notícias de interesse público ao longo do seu processo de produção, [e] decide o que é mais importante do que o outro, em termos de notícias. Isso é uma técnica jornalística relacionada com o modo de produção da notícia no jornalismo. E o jornalismo produzido pelo espectador não é consoante a isso que eu estou chamando de jornalismo, que é o que tem vocação de intervenção na esfera pública. (TV Cultura B)

Acho que é sobre ter a compreensão de um especialista. O controle vem das pessoas que têm experiência. Você não consegue ser o editor de um programa a menos que tenha o conhecimento, a experiência. (ITV)

Acho que é daí que vem nossa credibilidade. Temos o conhecimento e a experiência. Eles estão assistindo ao programa porque querem aproveitar nosso conhecimento e experiência. Eu acho

importante ter gente como a gente, porque você tem que fazer as perguntas certas, você tem que fazer da maneira certa, porque é uma área especializada, você precisa conhecer e entender o esporte para poder fazer as perguntas certas. (ITV)

O que nós defendíamos é que o público não necessariamente tinha que fazer jornalismo, o público tinha que demonstrar sua visão daquilo que era notícia, e nós na EBC deveríamos correr atrás do outro lado da informação. Quando essa unilateralidade era política, questionando ações do governo federal, temas difíceis como religião, como drogas, interrupção da gravidez, esses temas eram quase sempre bloqueados. (EBC A)

Há entre os profissionais entrevistados a valorização das práticas institucionalizadas para atribuição de credibilidade, seja em formatos participativos, seja em não participativos. Nos trechos destacados anteriormente, podemos identificar funções autoatribuídas que aproximam o jornalista de um papel especialista, como descrito pela entrevista da ITV; de mediador e editor da realidade, relatado em TV Cultura B; e de responsável pela atribuição de equilíbrio, em EBC A.

Sobre esse aspecto, em particular no Reino Unido, a objetividade aparece nas entrevistas como estratégia de credibilidade que protege a empresa e o jornalista de críticas do público, corroborando Tuchman (1972) e Schudson (2001), que veem a objetividade como escudo e disciplina profissional, e em resposta a pressões de instâncias de responsabilização e regulação. A valorização da objetividade e do equilíbrio como definição do jornalismo que cumpre expectativas sociais está presente nos trechos de Channel 4, a seguir.

O noticiário tem que ser objetivo. É quase como uma parte sagrada do *broadcasting*. Não tanto para a Sky (emissora comercial). Quando você sai dessa missão de serviço público, é muito diferente. Mas, para as emissoras de serviço público, as notícias são literalmente sacrossantas. Você tem que ser objetivo [e] equilibrado. Você não pode arriscar trazer alguém [do público] que pode ter uma visão

> totalmente diferente e influenciar os julgamentos dos espectadores. Eles [o público e o Ofcom] nos atacariam. [...] O trabalho deles [a BBC] é entregar o noticiário. Então, de forma equilibrada, objetiva e bem pesquisada. O noticiário do Channel 4, às sete, é muito mais, é quase um programa de atualidades. Mas quando recebemos as reclamações dos telespectadores pela manhã, o Channel 4 News fala: "Eu não gostei disso, não gostei daquela entrevista. Essa pessoa, essa pessoa, essa pessoa, essa pessoa". Esse é o risco que você corre. (Channel 4)

Argumentamos que, quando há instâncias de responsabilização externas, a objetividade figura como meio de proteção da sociedade. Isso tende a ocorrer no Reino Unido, onde há canais e dispositivos para reclamações do público. Nesse contexto, a objetividade não é estratégia de enfrentamento da crítica do público, mas sim um parâmetro verificado por agências reguladoras e instâncias de controle social.

Ainda sobre a objetividade no contexto britânico, identificamos nas entrevistas a pressão sobre os profissionais da BBC para assegurar a independência editorial da emissora, que seria percebida pelo público na forma da prática editorial de produção de matérias equilibradas, ou seja, objetivas. Os trechos destacados a seguir descrevem a pressão do público sobre o jornalismo da BBC.

> Se você se coloca como um órgão objetivo e independente, pode ter certeza de que todo mundo vai te atacar por não ser independente e não ser objetivo, porque é tão fácil. Ocasionalmente, eles [a BBC] examinam uma reclamação específica e investigam se ela é justa. Eles têm toda uma estrutura de governança aonde chegam com um julgamento sobre se algo está certo ou errado. Acho que eles levam a responsabilidade muito a sério. (BBC B)

> Sempre senti na BBC, você conhece a expressão "Você está condenado se fizer e você está condenado se não fizer". Qualquer que seja o caminho que você tenha ido, você será criticado. Eu penso que isso significa que estamos fazendo nosso trabalho. Seja você o governo *tory* ou o governo trabalhista, todos eles odeiam a BBC. (Channel 4)

> Sempre que a BBC faz algo sobre o Brexit, 50% das reclamações dizem que são tendenciosas a favor dos contrários e 50% dizem que são tendenciosas a favor dos favoráveis. Eles simplesmente não podem fazer a coisa certa. Porque não existe coisa certa. É que todo mundo tem um senso distorcido das coisas. Portanto, para o procedimento de reclamação, basta escrever um e-mail de resposta para a maioria das pessoas dizendo: "Sinto muito, você sentiu isso". Mas, se você realmente cometeu um erro, ou se isso exigir uma resposta adequada, a BBC intervirá. (BBC A)

As entrevistas exemplificam instrumentos de responsabilização de práticas jornalísticas que incluem atribuição de objetividade. Em um contexto no qual essas instâncias de verificação estão disponíveis ao público, a sociedade apropria-se do valor da objetividade para cobrar qualidade jornalística. Quando há mecanismos de responsabilidade social para manter estratégias de credibilidade baseadas em objetividade, engendra-se um processo de verificação de qualidade jornalística. Em diálogo com Guerra (2010a), argumentamos que esse procedimento eleva a qualidade e a credibilidade, uma vez que institui mecanismos de transparência sobre a prática jornalística. A objetividade como requisito de qualidade pode ser assegurada por mecanismos de porosidade que fortalecem a transparência em virtude da participação e responsabilização para fomentar a credibilidade da emissora e do jornalismo.

> Acho que o Channel 4 e a BBC levam [as reclamações do público] a sério, mas de maneira um pouco diferente, porque o Channel 4 não é financiado pela *licence fee*.[5] O Channel 4 leva essas reclamações a sério para proteger sua integridade como emissora. (Channel 4)

5 Contribuição paga por todo residente do Reino Unido que possua um televisor ou uma conta no BBC iPlayer, plataforma digital de conteúdo sob demanda da BBC.

Já no Brasil, as entrevistas sugerem que nem sempre as estratégias de credibilidade são adequadamente exploradas, porque enfrentam a resistência de profissionais em busca da afirmação de autonomia do jornalismo. No trecho a seguir, há o reconhecimento de que a autonomia do jornalismo pode afastar o público e tornar as estratégias de credibilidade contraditórias.

> Eu acho que é uma visão [a defesa da autonomia jornalística] um pouco ultrapassada. O jornalismo tem esse quê de contraditório. Se não é sensível ao público, cada vez mais vai ficando numa posição protegida da influência das pessoas, como se eu dissesse "[O jornalismo traz] aquilo que você precisa ouvir, não necessariamente aquilo que você quer". Na rede social, quando você põe a matéria, as pessoas se manifestam. Tem matéria que a gente achou ótima e com a visualização baixa, e matéria que a gente acha que não era importante com visualização altíssima. Esse debate a gente traz na reunião de pauta de vez em quando. (Rede Minas)

Essa entrevista coloca o papel dos mecanismos de porosidade como instrumento para ouvir o público. Nas entrevistas do Reino Unido, os profissionais enxergam o programa de debates como uma das formas pelas quais o jornalismo pode ouvir o público. Conforme trecho de BBC B a seguir, é possível interpretar que há o entendimento de que a presença e composição do auditório, escolhido por critérios considerados equilibrados pelos profissionais, é tida como equivalente a ouvir o público. O programa *Question Time* é estruturado em estratégias de credibilidade que podem ser adotadas para aliar princípios de equilíbrio e objetividade à participação. Sustentamos que as técnicas que compõem o programa são um exemplo de estratégias de credibilidade.

> Existem tantos tipos diferentes de programas em que a voz do público é ouvida, e se você estiver editando esses programas, você tenta certificar-se de ter uma ampla gama de opiniões. O *Question Time* é o único programa da televisão britânica na verdade, não

> apenas a BBC, que semana após semana coloca uma audiência, do público, na frente de políticos e outros formadores de opinião, e damos grande importância a quem estava nessa audiência. (BBC B)

No programa *Question Time*, as decisões editoriais que impactam estratégias de credibilidade são as que visam atribuir equilíbrio ao programa na seleção dos membros do auditório, na seleção dos membros do painel de políticos e nas instruções para que a plateia se manifeste e tenha a sua opinião e questionamento projetados. O formato do programa se apresenta em linha com as modalidades de participação diferenciadas por Carpentier (2011): é um espaço de participação política na mídia, conceito ligado à coprodução de conteúdo e a processos decisórios coletivos, e uma arena de participação política mediada. Os próximos quatro depoimentos descortinam uma visão privilegiada sobre como se dá esse processo de seleção do auditório e dos membros do painel de debate na prática:

> O público deve responder a um formulário [com] perguntas como: "Como você votaria?", "Como você votou pela última vez?", "Sobre quais assuntos você quer falar?", "Qual é a sua idade?". E eles iriam, de todas as aplicações e apenas alguns milhares, escolher os 180 ou quem quer que estivesse participando. (BBC A)

> Você pode equilibrar um auditório, mas em termos do programa que sai, você está contando que esse equilíbrio seja demonstrado no programa. E isso é mais difícil porque, de modo geral, falando de maneira muito crua, as pessoas com pontos de vista mais fortes tendem a falar mais. Então, você tem que cultivar o auditório, não basta apenas conseguir um auditório, você na verdade tem que explicar os momentos, ensinar como esse equilíbrio pode ser demonstrado em um programa de televisão de uma hora. (BBC B)

> Existem diferentes níveis de verificação. O que você tem que tentar fazer é equilibrar o público e representar o país, não em todas as edições, mas ao longo de um ano. Então, se você for para

> Liverpool, você terá um público mais de esquerda do que se for para alguma parte rural do país, onde terá um público mais conservador. E você precisa refletir os locais em que está. (BBC A)

> O outro problema era conseguir o equilíbrio dos painelistas. Isso é terrivelmente importante e difícil. [...] a gente sempre queria ter um ministro do governo, se pudesse, alguém do governo. Porque se você não tem alguém do governo, as pessoas podem dizer: "Por que você não fez isso?". Então, sempre pegamos essa pessoa, tentamos pegá-la primeiro e, em seguida, equilibramos os outros painelistas. Era todo um jogo, era o tempo todo para conseguir uma equipe de equilíbrio trabalhando com o auditório, uma equipe trabalhando no painel. (BBC B)

As decisões editoriais exemplificadas por essas entrevistas implicam parâmetros para a participação do público e atribuem aos profissionais da produção e do jornalismo as escolhas que garantem equilíbrio e estabelecem a credibilidade do programa, estratégia identificada aqui como o terceiro modo de impacto e relação entre credibilidade e porosidade.

O processo foi posto à prova em momentos cruciais, como os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Em uma edição especial sobre o acontecimento, os critérios de seleção do auditório não foram totalmente adotados pela equipe, como descrito no trecho de BBC A a seguir, o que resultou em um programa que não abrangeu os aspectos de credibilidade que seriam assegurados pelas práticas de verificação.

> Em vez de nossos processos habituais de verificação, colocamos uma chamada na BBC Radio London para o público. E nós fomos esmagados, é claro. Ficou muito claro, este é um programa ao vivo, quando eu estava examinando as perguntas, tivemos um grande problema: o auditório estava desequilibrado. O embaixador americano foi reduzido às lágrimas por causa da hostilidade do auditório. Isso me fez sentir muito estranho. Mas você assiste novamente

> àquele programa agora [e], é muito estranho como tudo que foi previsto que aconteceria, aconteceu. Nunca me senti envergonhado desse programa. E eu também sou orgulhoso da BBC, porque eles poderiam ter nos pendurado para secar. Mas eles não fizeram. Eles levaram sua parte da culpa. (BBC A)

Iniciativas no Brasil podem ser comparadas, de certa forma, a *Question Time*. É o caso de "Outro Olhar", um quadro semanal que apresentava produções do público no *Repórter Brasil*, telejornal da TV Brasil. Entrevistas com jornalistas da EBC sugeriram a adoção de estratégias de credibilidade que são impactadas e impactam mecanismo de porosidade, como definição de parâmetros editoriais para a participação do público no jornalismo, práticas institucionalizadas de checagem da informação e qualidade técnica, e concepções de jornalismo cívico.

> [Buscamos] Trazer o cidadão para participar de um jornalismo participativo dentro dos meios de comunicação pública possível de ser feito com objetividade, checagem e contraponto da informação. (EBC A)
>
> O "Outro Olhar" dava essa janela. [Por exemplo], um coletivo de comunicação de Teresina mandava um vídeo, a gente fazia um filtro técnico. Você tinha até um certo respeito a uma falta de estrutura. Tinha coisas não estruturadas que entravam também. A gente abraçava isso. (EBC B)

As entrevistas também delineiam o quarto modo de impacto e relação entre porosidade e credibilidade identificado aqui, ligado a concepções de jornalismo cívico. Avaliamos que mecanismos de porosidade impactam decisões editoriais associadas a questões de credibilidade quando estas estão desdobradas em funções autoatribuídas de jornalismo cívico. Quando há o reconhecimento do papel do público no jornalismo, como expresso no trecho de EBC A, a seguir, e o descolamento da noção centralizada no profissional, emergem práticas e funções jornalísticas não convencionais.

Em diálogo com Campbell (2000), Rosen (2000) e Rothberg (2011), que consideram e definem as práticas de jornalismo cívico amparadas em fontes alternativas e fortalecimento do engajamento público, argumentamos que concepções de jornalismo cívico estão contidas no quarto modo, que trata das estratégias de credibilidade. As práticas do jornalismo cívico diferenciam processos de decisões de escolha de fonte, colocam cidadãos como especialistas e fontes legítimas, e abrem espaços coletivos de discussão e sugestão de pauta, enquanto cabe ao jornalista tratar das soluções dos conflitos trazidos.

A relação entre porosidade e jornalismo cívico é reforçada porque, nessa atividade, a credibilidade não é atribuída somente pelo jornalista, mas também pelo público, e está assentada sobre um senso de comunidade, o que converge para a concepção de Rosen (1993). O trecho selecionado a seguir prenuncia a percepção de que, ao participar do jornalismo, o público consegue pautar um universo alheio ao jornalista, como se já houvesse credibilidade simbólica no conteúdo produzido pelo público, que ainda precisa passar pelo crivo profissional, mas que vai além daquilo que o jornalista consegue oferecer.

> Todos os dias existem formas de você contar a realidade de maneira diferente, e um corpo de profissional restrito, específico, travado dentro de uma regra, de um manual, nunca vai ser capaz de olhar para toda a sociedade. Essa lógica de a sociedade querer falar e poder ter voz, ela sempre vai existir e ela sempre vai ser benéfica para a comunicação pública, porque a comunicação pública vai dar um profissionalismo e uma checagem da informação para aquele conteúdo que chega do cidadão. (EBC A)

O quinto modo de utilização de mecanismos de porosidade para reforçar estratégias de credibilidade do jornalismo está em práticas de conversão de credibilidade da emissora em audiência, a fim de garantir sua legitimidade. Os profissionais demonstraram nas entrevistas que há reconhecimento do público sobre a qualidade e a credibilidade do conteúdo produzido pelas emissoras públicas, mas

essa percepção não assegura audiência. No trecho destacado a seguir, da Rede Minas, o profissional prevê que as possibilidades de interação com o público e a adoção de mecanismos de porosidade podem configurar-se como estratégia para converter a credibilidade em audiência.

> Nós precisamos criar ferramentas para ouvir mesmo que eles não falem, para conquistar essa credibilidade por meio de audiência também. As TVs públicas, nós temos uma imagem muito melhor com as pessoas. Se você fizer uma pesquisa qualitativa na rua, "O que que você acha da TV pública", "Ah, é ótimo, nossa, é muito educativo", "Qual foi o último programa a que você assistiu?". A gente tem uma credibilidade que não tem lastro de audiência, e se tivesse audiência a gente teria mais credibilidade, mais legitimidade. (Rede Minas)

O tema da busca da audiência no serviço público e a produção de conteúdo que tem a ampliação da audiência como objetivo são uma problemática presente na literatura. Enquanto Bucci (2015) considera que a audiência e o entretenimento não deveriam compor a lógica da comunicação pública, Pieranti (2018) sugere que aumentar a audiência pode não ser a única finalidade do conteúdo, mas deve sim estar entre os objetivos a serem alcançados por meio da relevância e da originalidade da programação. Nas entrevistas com profissionais do Reino Unido, a audiência aparece como um modo de legitimação da radiodifusão pública.

> Uma das maiores batalhas de qualquer emissora de serviço público é se justificar com base em seus números de audiência. Nos anos [19]80, os números de audiência da BBC eram cerca de 15 milhões. Agora, você terá sete, mas isso ainda é menos da metade. [...] Como você se julga, mas não com base em os números? [...] E eu acho que sempre vai ter aquela pressão. O que significa sucesso? Até termos uma forma diferente de medir, sucesso sempre significará quantas pessoas no painel do BARB assistem a esse programa? Isso em si é uma forma ridícula de medir. (Channel 4)

Nesse sentido, conforme avaliamos pelas estratégias de responsabilidade social e de credibilidade que impactam e são impactadas pela porosidade, argumentamos que a busca pela audiência não levaria o jornalismo público pelo mesmo caminho que o comercial, uma vez que instâncias de responsabilização corroboram um contexto de fiscalização da atividade e de cobrança de qualidade. A manutenção de instrumentos de controle social e de responsabilidade social possibilita um espaço de debate da qualidade, da credibilidade tendo como âncora a percepção do público.

Os jornalistas e produtores das emissoras públicas exprimiram nas entrevistas que não enfrentam as mesmas incertezas econômicas, apontadas por Sparrow (2006) e Schudson (2002), sobre o modelo de negócio da mídia comercial, de conexão entre anunciantes e audiência, que acaba distanciando a produção de conteúdo do atendimento ao interesse público.

> Nós não dependemos da audiência para justificar as nossas receitas [...]. Então a gente não tenta ter uma audiência que talvez pudesse ser potencializada por um jornalismo de busca de audiência. [...] Uma das formas que eu entendo é que o jornalismo noticioso tem uma vocação maior para o momento de quantidade de espectadores em geral e o jornalismo interpretativo tem uma relação mais fria com o espectador, mais cerebral. (TV Cultura B).

No Reino Unido, ITV e Channel 5 são comerciais e financiadas através da venda de espaço publicitário. O pagamento da *licence fee* garante certeza econômica para a BBC. O Channel 4 é uma emissora com gestão pública financiada por propaganda comercial. Seu conteúdo deve complementar o fornecido pelas emissoras comerciais, como elaboramos com apoio de Cave (1996). No trecho de Channel 4 a seguir, o entrevistado reconhece a confusão profissional que emerge do conflito entre o aspecto público do conteúdo e o financiamento privado da emissora. O entrevistado, que também possui experiência de trabalho na BBC, reflete sobre a diferenciação entre as emissoras. A missão pública da BBC instituiu

uma concepção de trabalho vocacional, apegado à concepção e à missão pública.

> Quando eu trabalhei com a BBC [...] era quase como um trabalho vocacional. Eu era imensamente orgulhoso de trabalhar lá. No Channel 4 eu não sinto o mesmo. Tenho [...] orgulho de trabalhar, mas não da mesma forma. [...] E eu acho que é porque todos nós temos aquela mistura esquisita. É serviço público, mas não somos pagos pelo público. Portanto, o Channel 4 precisa de comerciais. Então, quão comerciais somos e quão serviço público somos? É uma mistura estranha. (Channel 4)

No cenário brasileiro, estratégias de credibilidade que fomentam a legitimidade das emissoras são ainda mais urgentes. As incertezas enfrentadas pelas emissoras de radiodifusão no Brasil são de ordem política e social. Além de um setor centralizado no privilégio à radiodifusão privada, a emissora pública nacional sofreu com intervenções que podem ter contribuído para dissolver o seu aspecto público, como a extinção do Conselho Curador da EBC e a fusão entre TV Brasil e TV NBR. Essas incertezas políticas e sociais podem ser mais facilmente contornadas quando a sociedade compartilha da concepção de legitimidade de atuação dessas emissoras.

As entrevistas da EBC sugerem que existe a percepção da credibilidade e reconhecimento da qualidade de seu conteúdo, mas permanece em aberto como converter a credibilidade em audiência e legitimidade. A interpretação das entrevistas também sugere que, em diálogo com Enli (2008) e Sundet e Ytreberg (2009), os mecanismos de porosidade podem ser utilizados como estratégia de estímulo à audiência e fortalecimento da sustentabilidade e legitimidade das emissoras públicas.

> Tem sim da chefia e dos funcionários uma tentativa de interagir com o público maior [...] até porque [...] você tem um estímulo à audiência. [...] O período [em] que a TV Brasil foi chamada de TV traço fica no imaginário das chefias. E até para a gente viabilizar a

> TV, para que ela não seja privatizada, para que ela não acabe numa canetada, para que se aumente a audiência. Apesar de eu ter uma visão muito crítica em relação a isso, de não ser necessariamente papel da TV pública ter uma audiência muito alta e disputar com a Globo [...]. A audiência não tem o fim por si mesmo. (EBC B)

Segundo Mcnair, Hibberd e Schlesinger (2002), as estratégias de atração do público em *Question Time* incentivam o consumo de informação política, engajam o público e são benéficas ao interesse do público. Aqui, avaliamos as dimensões de porosidade do programa e interpretamos sua conversão em estratégias de credibilidade que vão buscar garantir o equilíbrio do debate, sua audiência e legitimidade. As entrevistas sugerem que um programa de debates como *Question Time* reforça a dimensão de *participação* da porosidade.

> Um programa como *Question Time* certamente atua como um local de escuta do público de uma forma que a maior parte do jornalismo não é. [...] [O programa] foi feito porque eles pensaram que era realmente, genuinamente, interessante e valioso para o público que assistia ao programa sentir que aquele auditório, na televisão, os representava. (BBC B)

> *Question Time* para mim é a personificação do que o serviço público de radiodifusão deve ser. Os valores de Reith[6] são todos sobre educação, informação e entretenimento. (BBC A)

> Eles iam suspender o programa, acho que o motivo pelo qual não suspenderam foi: 1) queriam dar uma chance dele se recuperar, mas 2) a BBC, [...] acho que o Board of Governors sentiu que era dever de uma emissora pública apresentar um programa como *Question Time* [...]. Além disso, era um programa bem barato de fazer, comparado a muitos outros. (BBC A)

6 John Reith foi o primeiro diretor-geral da BBC e definiu a informação, o entretenimento e a educação como valores da radiodifusão pública.

A incorporação de estratégias de atração da audiência como valor de radiodifusão pública demanda o estímulo e o reforço das instâncias de responsabilização para que o público seja incluído no debate e na fiscalização do cumprimento dos critérios de qualidade jornalística e de conteúdo, conforme sustentado pelas chaves de interpretação e estudo das estratégias de responsabilidade social e credibilidade impactadas e que impactam a porosidade. A participação do público deve estar concebida em diferentes espaços internos e externos às organizações, em instâncias deliberativas internas, como era o Conselho Curador da EBC, no conteúdo, como ocorre em programa de debates, ou em canais de responsabilização e de agências reguladoras independentes.

A manutenção de espaços participativos fomenta a construção e a revisão contínua sobre jornalismo público e como os profissionais devem usar as estratégias de credibilidade para legitimar seu espaço de atuação. As entrevistas relatam que esse debate deve ser cada vez mais aberto, tornando-se impactado pelos relacionamentos que o público estabelece com as emissoras.

> Acho que toda a mudança na forma como nos comunicamos individualmente significa que as pessoas agora esperam que alguém prestando um serviço seja mais responsivo ao feedback imediato. É exatamente o que estamos acostumados, não é? Portanto, é uma mudança real na sociedade que acho que está causando um grande impacto nas emissoras. Mas a questão para eles é só porque noventa pessoas ligaram ontem à noite e não gostaram dos programas, você muda isso? (Channel 4)

As entrevistas sugerem que a credibilidade jornalística parece fundamentada em uma percepção mais aberta à participação do público, e por isso o jornalismo público também deve caminhar nesse sentido. Os mecanismos de porosidade podem conferir legitimidade e sustentabilidade quando estão alinhados a estratégias de credibilidade e responsabilidade social. A legitimação de uma emissora pública é benéfica ao setor de radiodifusão e uma estratégia coerente com critérios de comunicação pública e transparência.

A sustentabilidade do sistema público é fragilizada se amparada somente na diferenciação do sistema comercial. Cabe ao sistema público de radiodifusão prover instâncias de responsabilidade social e garantir acesso à informação e jornalismo de qualidade. A afirmação da legitimação depende de que o público reconheça esse valor, e a inclusão do público nessa construção, além de estratégica, é essencial do ponto de vista da cidadania e da democracia.

A porosidade e as estratégias de inovação

Nas emissoras brasileiras, avaliamos que a falta de compromisso organizacional com porosidade interferiu na manutenção de estratégias de inovação. As iniciativas acabaram restritas a gestões e chefias, conforme sugerem as entrevistas, que também indicam a escassez de investimentos como um entrave ao desenvolvimento e à manutenção de inovação. Os profissionais reconhecem as possibilidades de inovação como estratégias para reverter o déficit de credibilidade enfrentado pelo jornalismo, além de aumentar a competitividade das emissoras públicas.

O impacto e a relação entre dimensões de porosidade e estratégias de inovação foram identificados em quatro modos, a saber: vinculação com o compromisso organizacional de participação e responsabilização, capacidade de reverter o déficit de credibilidade enfrentado pelo jornalismo, estratégias de inovação de processos em programas e estratégias adotadas para solucionar problemas estruturais. Também foram apontados dois entraves ao desenvolvimento de estratégias de inovação: a escassez de financiamento e os limites do suporte televisivo.

O primeiro modo trata do compromisso organizacional de participação e responsabilização amparado por estratégias de inovação. Respaldados nas entrevistas, interpretamos que a falta de compromisso organizacional com a porosidade impactou a continuidade dos processos inovadores. Segundo os trechos destacados a seguir, a utilização de um novo sistema para envio e acompanhamento de

sugestões de pautas foi abandonada por causa da troca de gestão da TVU RN. Já na EBC, a reestruturação da emissora em razão da medida provisória 744/2016 interrompeu estratégias de inovação que impactariam mecanismos de porosidade viabilizados por relações externas. As entrevistas sugerem que a lógica de porosidade e inovação não está incorporada nas emissoras, mas sim ligada a instâncias de controle social ou a pessoas que ocupam cargos de chefia em determinados momentos. A porosidade não se mostrou como compromisso organizacional capaz de transcender gestões.

> O Saci seria o sistema que a gente passaria a usar para integrar nossas atividades. Ele tinha possibilidade de quem sugeriu a pauta acompanhar, ter acesso ao que está sendo feito com aquela pauta. A pessoa que enviou aquela sugestão de pauta pudesse ver quem foi o jornalista que recebeu aquela sugestão de pauta, se aquela sugestão de pauta foi encaminhada para a construção de uma matéria ou não, ele ia ter esse feedback. O sistema não foi implementado porque [houve] mais uma vez uma mudança de gestão, e a gestão que entrou em seguida optou por não dar continuidade, a gente continua usando o mesmo sistema precário que a gente já usava naquela época. (TVU RN)

> A EBC estava prestes a criar um Centro Nacional de Mídias Públicas, em parceria com a Unesco.[7] A EBC ia criar uma espécie de universidade de Comunicação Pública no Brasil, que traria a sociedade para participar não só da produção de conteúdo da empresa, mas de uma formação pedagógica. (EBC A)

O segundo modo de impacto e relação trata de estratégias de inovação que visam reverter o déficit de credibilidade enfrentado

7 O projeto do "Centro de Pesquisa Aplicada, Desenvolvimento e Inovação em Comunicação Pública" foi uma parceria entre EBC e Unesco que tinha como objetivo consolidar um sistema público de radiodifusão plural, diversificado e independente, com elevado padrão de qualidade (Verdélio, 2015).

pelo jornalismo. De acordo com as entrevistas, os mecanismos de porosidade podem ser utilizados para converter a credibilidade das emissoras públicas e de seu jornalismo em audiência e legitimidade. Ferramentas inovadoras, como a utilização de mineração de dados produzidos pelo público para construção do noticiário, foram sugeridas como um caminho.

> Eu acho que o segredo é essa mineração de dados mesmo, é de que forma introduzir ferramentas de mineração de dados na construção do noticiário.[8] Eu acho que isso é para o jornalismo como um todo [...], mas principalmente na TV pública. [...] Eu acho que falta essa ferramenta de mineração para poder dar uma legitimidade naquilo que ele deixa rastro, porque nós não vamos conseguir ouvir todo mundo. (Rede Minas)

O terceiro modo trata de estratégias de inovação de processos de recepção de comentários do público em programas. Para os profissionais entrevistados, a adoção ou substituição de ferramenta com essa finalidade não atraiu novas audiências, conforme trecho da Rede Minas, ou gerou impacto negativo na quantidade de inputs recebidos, como relatado no trecho da TVU RN.

> São sempre as mesmas, são poucas pessoas que interagem muito. Eu vejo que parece que é um perfil muito específico de gente que topa esse tipo de interação, e ele só trocou a ferramenta, se tivesse no telefone ele ligava, se tivesse fax ele mandava, e agora tem a rede social e aí ele manda, continua participando. (Rede Minas)

> [Sobre um programa de debates ao vivo] na época [2008], num programa que era muito quente a gente recebia a coisa de 30, 35 ligações durante o programa, um programa que era fraco a gente recebia 10,

8 O entrevistado cogita a possibilidade de desenvolvimento de ferramentas de captação e análise de dados de audiência e conversação do público nas redes sociais das emissoras para auxiliar na construção do noticiário.

> mas existia. Depois a gente foi tentando métodos alternativos, fizeram uma conta para o programa, para ver se a gente recebia pergunta pelo Twitter, e eu acho que nunca veio. A gente disponibilizava um e-mail também, tinha alguma coisa. Mas eu acho que mais esse período que a gente recebia as perguntas por e-mail, que diminuiu bastante a quantidade de pessoas que participavam do programa. Quando a gente colocou o número do WhatsApp, melhorou um pouco. (TVU RN)

Nas entrevistas brasileiras, as barreiras destacadas pelos profissionais trataram do uso do público. As emissoras encontraram a persistência de indivíduos participativos, como na fala de Rede Minas, anteriormente, ou a não adoção pelo público de novos canais de interação e participação, como relatado em TVU RN. A questão sobre quem participa pode não ser determinante para o estabelecimento e a complexidade dos mecanismos de porosidade, mas a diversidade de atores pode ser fundamental para análise da efetividade da participação e da responsabilização nas emissoras.

Dificuldades também emergiram em falas das entrevistas do Reino Unido. As estratégias de inovação de processo em programas encontram entraves nas estratégias de credibilidade adotadas. No caso relatado, quando estratégias de credibilidade fundamentam o programa, há resistência para a adoção de mecanismos que mudem essa lógica. Em *Question Time*, as estratégias de credibilidade estão amparadas no equilíbrio obtido pela escolha de auditório e painel, que por sua vez é reverberada sobre o debate estabelecido no estúdio. Inovações que propuseram o incremento da participação do telespectador no programa nem sempre foram bem recebidas, como apresentado nos trechos de BBC A e BBC B a seguir.

> Muitas vezes pensávamos em maneiras de trazer o público de casa, mas todas elas colapsaram. Quando essas ideias surgiam, "Mas talvez devêssemos ter gente do público fazendo perguntas", eu dizia, "Não, a química desse programa, o que faz funcionar, é o teatro, você está no estúdio, aquele auditório e o painel, e você não

deve tirar nada disso". Se começássemos a ter gente ligando de Belfast ou Edimburgo, [isso] destrói toda a química da relação entre o auditório e o painel. Ele foi projetado para ser como um forno, um caldeirão no qual ideias borbulhantes circulam, mas é mantido lá. E você, como espectador, assiste, mas não entra nisso. (BBC B)

Nunca houve envolvimento do público de casa. [Quando] mensagens de texto, internet, redes sociais estavam se desenvolvendo, estávamos sob muita pressão para incluir as novas tecnologias. Mas decidimos, corretamente, a meu ver, que *Question Time* tinha a ver com a sala em que estava acontecendo, com a química entre o auditório e o painel. O que fizemos, por volta de 2002 ou 2003 em diante, foi deixar que os membros da audiência enviassem comentários sobre o programa, que colocávamos na tela, se você quisesse vê-los. Você pressionava o botão vermelho[9] e podia ver os comentários das mensagens de texto, mas foi isso. Não recebíamos e-mails de fora do estúdio. Tudo tinha a ver com a atmosfera na sala. E tenho certeza de que foi a decisão certa. (BBC A)

Os entrevistados relatam pressão para incluir formatos inovadores de interação e participação em razão do desenvolvimento de ferramentas digitais, como as redes sociais. A adoção de mecanismos inovadores reduziu o número de participantes, mas possibilitou explorar outras formas de interação com o auditório, como citado anteriormente por BBC A. Identificamos nas entrevistas com profissionais da BBC a resistência contra a interferência na dinâmica estabelecida entre painel e auditório em *Question Time.*

As entrevistas elucidam o fato de que a BBC organiza espaços para as possibilidades de participação e interação que não são aproveitadas em *Question Time*. O trecho de BBC B a seguir lista

---

9 O BBC Red Button é um serviço oferecido pelo serviço digital da emissora. Pressionando o botão vermelho do controle remoto, o público pode acessar informações adicionais sobre a programação, eventos esportivos, eventos culturais, loterias, clima e notícias relevantes nacionais e mundiais de última hora.

diferentes produtos e processos, entre os quais há um desenvolvido pela emissora para ampliar o escopo do programa, o programa de rádio *Question Time Extra Time*.

> O Twitter, eles recebem 10 mil comentários cada vez que o programa está no ar. Tem a *Radio Five Live*, o *Question Time Extra Time*. E [isso] não arruinou o [formato do] programa. Você começaria dizendo, para um auditório de 180 pessoas: "Agora temos um e-mail da sra. Smith, em Liverpool", o auditório diria: "Por que estou aqui? E por que essas pessoas estão fazendo perguntas?". Isso tira a atmosfera, tira a energia da sala, do estúdio. (BBC A)

Ou seja, houve uma tentativa de manter a participação no programa exclusiva para o auditório selecionado. A participação em *Question Time* está amparada no painel, no auditório e nas perguntas escolhidas por processos baseados em estratégias de credibilidade. A porosidade é restrita ao estúdio.

As entrevistas com profissionais da BBC sugerem que as estratégias de inovação que, na percepção deles, trouxeram melhorias a *Question Time* foram as estabelecidas pela dinâmica de interação e participação entre o auditório e o painel de autoridades. Duas estratégias foram distinguidas, a saber: a alteração de quatro para cinco membros do painel de autoridades, sendo a adição de um convidado não político; e a decisão de levar o programa para diferentes cidades do país, o que possibilitou a participação de pessoas de outras regiões no auditório.

> Com os quatro [membros no painel] você teria três políticos e um não político. Os três políticos falam a língua de Westminster, do Parlamento, e a quarta pessoa estará sozinha. A criação do quinto lugar foi desenvolvida para que as duas pessoas que não fossem políticos pudessem ser um grupo tenaz contra os parlamentares. Eu acho que funcionou muito bem, particularmente. Claro, isso reduz o tempo que as pessoas podem falar, mas *Question Time* não é um lugar para um diálogo contínuo ou discussão entre duas pessoas no

> painel. É desenhado como um relâmpago, te mostrando a paisagem, e aí você vai para outro e outro relâmpago. Você consegue um argumento vigoroso, mas não é um lugar onde você pode debater por meia hora. (BBC B)

> Antes de 2000 havia um painel de quatro [pessoas], não cinco, três [dos quais eram] políticos. Os índices de audiência desabaram, estava chegando perto de 1,1, 1,2 milhão. Adicionamos o quinto painelista porque pensamos: se você tem três políticos, todos vão basicamente dizer qual é a linha do partido. Você precisa de duas pessoas que possam ridicularizar os políticos, se necessário, e [isso] aumenta a possibilidade de outros convidados que você pode receber. Nós o tornamos mais populista e popular. [...] Em 2000, *Question Time* ainda era um programa baseado em estúdio. Basicamente era feito em Londres, Norwich, Birmingham, Glasgow, Southampton. Foi a primeira vez que a gente esteve fora desses seis espaços. As pessoas que assistiam ao programa há quinze anos puderam vir, ver e participar. Isso foi bastante empolgante. E era uma grande notícia local. (BBC A)

Por fim, o quarto modo de impacto e relação entre estratégias de inovação e porosidade foi identificado em iniciativas para solução de problemas estruturais. As entrevistas indicaram dois problemas, a saber: espaço na grade de programação e mensuração e conhecimento da audiência.

O quarto modo apareceu exclusivamente nas entrevistas em emissoras brasileiras, o que sugere uma tentativa de os profissionais adotarem estratégias de inovação para superar dificuldades enfrentadas em um setor de radiodifusão que não prioriza o sistema público e que não estabelece um ambiente favorável à atuação sustentável. Os trechos da TV Pernambuco apontaram duas iniciativas: o programa *TVPE no Ar* e a possibilidade de desenvolvimento de um instrumento de medição, interação e conhecimento da audiência em parceria com instituições externas.

> O *TVPE no Ar* surgiu pelas dificuldades. A empresa [estava] numa crise de pessoal, não tinha programa. A gente criou o *TVPE no Ar*. Nós convidamos pessoas das mais variadas áreas para apresentar o programa. Em 2019, por exemplo, nós colocamos 170 programas inéditos no ar. [...] A gente fica sabendo a partir da interação nas redes sociais, no canal da Ouvidoria, recebe demandas, críticas, sugestões. Mas nós não fazemos parte da pesquisa, dos aparelhos de pesquisa do instituto hegemônico que mensura audiência. A EPC está como vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do estado de Pernambuco. Nós temos um diálogo com a Universidade de Pernambuco, com o Porto Digital, que é um ecossistema de inovação tecnológica digital de comunicação, de TI aqui no estado. Eu venho provocando para ver se a gente não consegue criar um mecanismo, um dispositivo, uma plataforma de mensuração de audiência. Já é possível a gente fazer isso, coloca um QR Code na televisão. É diferente, obviamente, da mensuração da outra empresa, mas é um caminho para a gente se comunicar. E obviamente o tempo todo deixando abertos esses canais que as redes sociais hoje nos favorecem nesse sentido. (TV Pernambuco)

O programa *TVPE no Ar* não é uma produção de jornalismo, entrevistas ou debates, por isso não foi identificado como mecanismo de porosidade. Mas argumentamos que propostas análogas poderiam ser exploradas como estratégia de inovação e de credibilidade do jornalismo, com potencial para impactar a porosidade das emissoras.

Além dos quatro modos de impacto e relação apresentados aqui, as entrevistas também apontaram dois entraves ao desenvolvimento de estratégias de inovação que impactam e são impactadas por dimensões e mecanismos de porosidade: a escassez de financiamento e os limites do suporte televisivo. Especificamente sobre a escassez de financiamento, podemos focar o caso da EBC, em diálogo com o levantamento de Pieranti (2020). As entrevistas reiteraram que o sufocamento orçamentário afeta negativamente as possibilidades de inovação de produtos e processos.

> É uma falta de visão de comunicação pública, é o não financiamento da TV pública, que a gente perde essa oportunidade enquanto sociedade. Eu estou lá dentro querendo produzir, e a sociedade também precisa desse conteúdo. A gente perdeu muito nesse período. Formatos novos e experimentais de participação do público acabam não entrando por falta de investimento, por falta de mil possibilidades que uma TV pública poderia ter. (EBC B)

Já os entraves colocados pelos limites do suporte televisivo tratam das possibilidades que a televisão proporciona como mídia para estratégias de inovação e adoção de mecanismos de interação e participação. As entrevistas descortinaram a percepção dos profissionais sobre as relações estabelecidas entre público e emissora no *Jornal da Cultura*, da TV Cultura (SP). Os trechos destacados a seguir revelam que, para a emissora, a manifestação do público é subordinada às técnicas jornalísticas de seleção empregadas, além da concepção de que somente a mídia digital possibilitaria a exploração da interatividade.

> [O público que tem o input aproveitado no *Jornal da Cultura*] se manifesta de forma subordinada. O espectador mandou, o editor escolheu qual, nós escolhemos qual é o comentário. Estruturalmente, é *broadcast*. [...] O *Jornal da Cultura* da noite é estruturado para ser o local desse debate entre figuras diferentes da sociedade. O formato é: uma pessoa mais à esquerda e outra mais à direita; ou uma pessoa com olhar econômico e outra pessoa com olhar não econômico sobre a notícia, que de alguma representem a esfera pública, o debate que está ocorrendo na sociedade. Com relação à possibilidade de plasmar um programa em função da interação com espectador, acho que a gente não passou por esse caminho, talvez venha a passar no mundo digital, mas na televisão não. (TV Cultura B)

Tendo como referência o trecho de TV Cultura B, podemos avaliar que há um entendimento limitado sobre como as mídias digitais podem dar suporte à porosidade. Entender os impactos da

mídia digital na produção jornalística pode revelar caminhos para o fortalecimento e emergência de mecanismos de porosidade. A internet altera o campo midiático não somente por questões competitivas de consumo de mídia, ou porque possibilitou outras formas de produção e distribuição de conteúdo, mas também porque exige que as emissoras sejam mais responsivas por meio das ferramentas disponíveis.

Formas de interação e relacionamento com o público já existiam antes da mídia digital. As cartas de leitores, por exemplo, já indicavam formas de participação na mídia (Carpentier; Dahlgren; Pasquali, 2013). Mas as potencialidades digitais de dinamização de estratégias de responsabilidade, credibilidade e inovação demandam que as emissoras explorem diferentes mecanismos para cumprir aspectos e critérios da comunicação pública, que incluem, além de aspectos de interesse público do conteúdo, a viabilização de uma esfera pública de discussão de participação da sociedade (Matos, 2009). Mesmo que existam limitações do meio televisivo, quando o serviço prestado é a radiodifusão pública, a transparência, a responsabilização e o feedback são um dever. Esse processo depende do desenvolvimento de mecanismos para ampliar espaços de cobrança e de envio de inputs, além de estabelecer instâncias internas de processamento e de aproveitamento dessas considerações.

Síntese: a construção teórica e análise empírica da porosidade

Em síntese, sustentamos três parâmetros que auxiliam a compreensão teórica e de análise empírica da porosidade. O primeiro vem da identificação de mecanismos adotados pelas emissoras. O segundo se origina da caracterização das dimensões estabelecidas por tais mecanismos. O terceiro provém da percepção da relação entre mecanismos e decisões editoriais correspondentes. Cada um desses parâmetros é objeto de uma seção específica a seguir.

Mecanismos

As emissoras do Brasil e do Reino Unido analisadas adotaram 255 mecanismos de porosidade a fim de manter aberto o relacionamento com seus diferentes públicos. Tais mecanismos são distinguidos por sua natureza em práticas, canais e dispositivos.

Nas práticas, o processo de comunicação é unidirecional. Elas são caracterizadas por documentos que abrangem condutas editoriais e expectativas a respeito de participação e engajamento do público. As práticas identificadas nas emissoras analisadas estão em estatutos, guias editoriais, planos de políticas, de ação e estratégia editorial e de gestão. As práticas de porosidade informam e dão transparência aos aspectos editoriais e de gestão das emissoras, podendo fomentar argumentos para escrutínio público de verificação e fiscalização da prestação de serviço de radiodifusão pública.

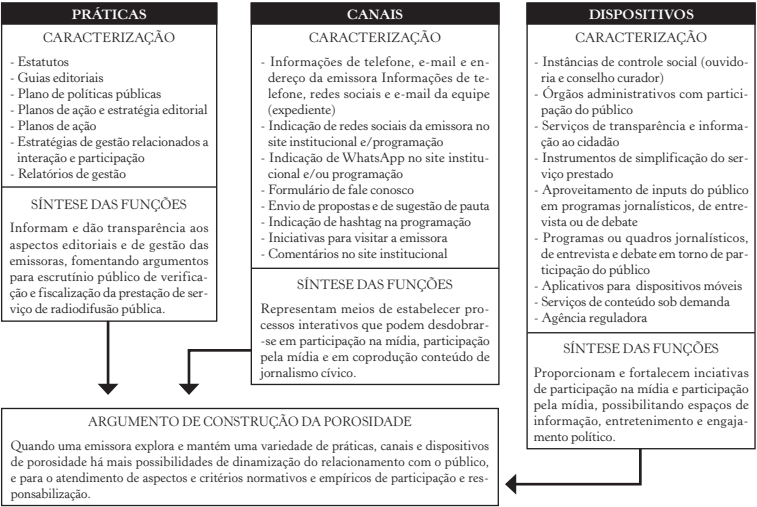
Os canais são caracterizados como meios que possibilitam o envio de inputs à emissora. Os canais identificados nas emissoras analisadas tratam de informações de telefone, e-mail e endereço, telefone, redes sociais e e-mail da equipe, WhatsApp, formulário de contato, envio de propostas e sugestão de pauta, hashtags na programação, comentários etc. Os canais de porosidade identificados representam meios de estabelecer processos interativos que podem desdobrar-se em participação na mídia, participação pela mídia e em coprodução de conteúdo de jornalismo cívico.

Os dispositivos são constituídos pela dinamicidade do relacionamento entre emissora e público. Além de permitirem envio de inputs, os dispositivos caracterizam-se por mutualidade, reciprocidade e personalização. Os dispositivos identificados nas emissoras analisadas se referem a instâncias de controle social, como ouvidoria e conselho curador, órgãos administrativos com participação do público, serviços de transparência e informação ao cidadão, aproveitamento de inputs do público em programas jornalísticos, de entrevistas ou de debates, de programas ou quadros jornalísticos, de entrevistas e debates em torno de participação do público, aplicativos de dispositivos móveis, serviços de conteúdo sob demanda e agência

reguladora. Os dispositivos de porosidade representam instâncias de controle social contidas na concepção de *media accountability systems* que proporcionam e fortalecem iniciativas de participação na mídia e participação pela mídia, criando espaços de engajamento.

A natureza dos mecanismos identificados corrobora o argumento de que quanto mais uma emissora explora e mantém uma variedade de práticas, canais e dispositivos de porosidade, há mais possibilidades de dinamização do relacionamento com o público, e para o atendimento de critérios normativos de participação e responsabilização. As práticas fornecem informações e dados para processos de escrutínio público e de responsabilização das emissoras. Os canais representam espaços de interação e envio de inputs que podem se desdobrar em processos e conteúdos participativos. Os dispositivos são concebidos como instâncias de responsabilização e controle social ou espaços de participação na gestão e no conteúdo da emissora.

A Figura 4.1 resume o primeiro parâmetro da porosidade, de identificação dos mecanismos adotados nas emissoras.

Figura 4.1 – Resumo do primeiro parâmetro da porosidade: identificação dos mecanismos adotados nas emissoras

Dimensões

As dimensões de porosidade podem ser analisadas em dois campos. O primeiro trata das dimensões estabelecidas pelas emissoras em cada um de seus mecanismos. O segundo indica o quanto porosa é uma emissora quando consideramos todos os seus mecanismos.

No primeiro campo consideramos as dimensões de porosidade de participação e responsabilização. Os resultados apontam que a dimensão da participação se caracteriza pelo estabelecimento de participação com provimento de orientações adequadas ao público. Através dos mecanismos de porosidade, há o estabelecimento de relacionamentos que exploram a transparência e a participação.

A orientação está baseada no provimento de informações adequadas ao público sobre o funcionamento dos mecanismos de porosidade, que foram impactados por exigências legais e pelo compromisso organizacional com a transparência. O arcabouço legislativo bem estruturado, aliado ao reconhecimento profissional da importância da transparência para a prestação de serviço público, impacta o provimento de orientações ao público.

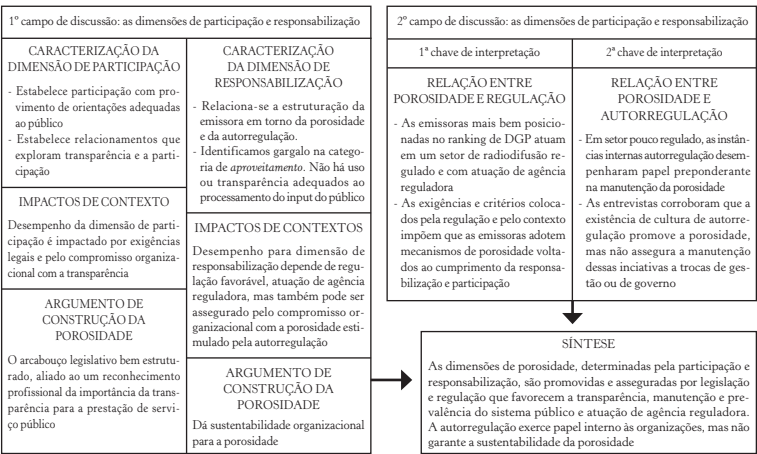
Os resultados também sugerem que a dimensão de responsabilização está amparada na estruturação da emissora em torno da porosidade, porque essa dimensão está ligada a instâncias internas de controle social e de autorregulação. É a dimensão de responsabilização que dá sustentabilidade organizacional para a porosidade. O atendimento de critérios de responsabilização depende de regulação favorável e atuação de agência reguladora, mas também pode ser assegurado pelo compromisso organizacional com a porosidade estimulado pela autorregulação.

As emissoras que possuem órgãos internos de controle social ou atuam sob vigilância de agência reguladora externa tiveram dimensão de responsabilização mais ampla. Considerando, ainda, a concepção da responsabilização em critérios de *profissionalização* e *aproveitamento*, notamos que emissoras com bom desempenho em *profissionalização* não apresentaram necessariamente a mesma performance em *aproveitamento*. Avaliamos que há um gargalo de

aproveitamento na dimensão de responsabilização, e sugerimos que deve haver transparência adequada no processamento do input na colaboração do público.

No segundo campo consideramos a porosidade das emissoras. Essa avaliação delineou duas chaves de interpretação dos resultados. A primeira se constrói na percepção de uma relação entre porosidade e regulação. As emissoras mais porosas são as do Reino Unido, que atuam em um setor de radiodifusão regulado e com atuação de agência reguladora. Argumentamos que as exigências e critérios colocados nesse contexto impõem que as emissoras adotem mecanismos de porosidade voltados ao cumprimento de responsabilização e participação, além da variedade de mecanismos para dinamização dos relacionamentos estabelecidos entre emissoras e públicos.

A segunda chave de interpretação indica que, em um setor de radiodifusão pouco regulado, as instâncias internas de responsabilização e participação desempenham papel preponderante na manutenção da porosidade e de seus aspectos. As entrevistas revelaram que há entre os profissionais a percepção de que tais instâncias são essenciais para assegurar a participação do público, proteger aspectos de independência editorial e administrativa das emissoras,

Figura 4.2 – Resumo do segundo parâmetro da porosidade: dimensões

estabelecer processos de responsabilização e garantir o próprio caráter público da comunicação. Podemos sugerir que a existência de uma cultura de autorregulação promove a porosidade em setores pouco regulados, mas não assegura sua manutenção em trocas de gestão ou de governo. A Figura 4.2 resume o segundo parâmetro da porosidade, dado por suas dimensões.

Relação entre mecanismos e decisões editoriais

As estratégias de responsabilidade social impactam e são impactadas por práticas e dispositivos de porosidade que engendram instrumentos e espaços de controle social e de autorregulação nas emissoras. As práticas identificadas em documentos e normas editoriais e de gestão para participação do público representam estratégias de responsabilidade social, que atribuem e fortalecem a transparência da atividade de radiodifusão pública e fomentam o estímulo à pluralidade e diversidade no conteúdo. Os dispositivos identificados, como ouvidorias e instâncias de controle social ou agência reguladora, são espaços nos quais as normas instituídas pelas práticas de porosidade circulam e têm o seu cumprimento verificado e fiscalizado pelo escrutínio do público ou por um corpo de conselheiros. Esses dispositivos impactam e são impactados por estratégias de responsabilidade identificadas como decisões e articulações nas instâncias internas de controle social e representação da sociedade, que amparam a noção de responsabilidade do uso do dinheiro público, garantem o atendimento aos critérios e ao dever da comunicação pública e são caixa de reverberação da sociedade nas emissoras.

Entre as estratégias analisadas, as de responsabilidade social são as que potencialmente mais impactam a porosidade das emissoras. Tais estratégias impactam as dimensões de porosidade de participação e responsabilização. Essa avaliação baseia-se nas chaves de interpretação que construímos abrangendo o contexto regulatório e a cultura de autorregulação. A primeira chave fundamenta-se na interpretação de que, em um sistema regulado e com atuação de agência reguladora,

as emissoras adotam mais mecanismos de porosidade amparados em estratégias de responsabilização a fim de cumprir as exigências impostas à radiodifusão pública. A segunda chave de interpretação indica que as estratégias de responsabilidade estabelecidas em práticas e cultura de autorregulação desempenham um papel preponderante na manutenção da porosidade e de seus aspectos de participação em emissoras que atuam em ambiente de regulação desfavorável.

A regulação e a cultura de autorregulação promovem as estratégias de responsabilidade social. As práticas que impactam e são impactadas por estratégias de responsabilidade social estão amparadas em documentos normativos que delineiam exigências de participação e responsabilização. Os dispositivos que impactam e são impactados pela responsabilidade social baseiam-se e asseguram instâncias organizacionais para o cumprimento das exigências de participação e responsabilização e do dever da comunicação pública.

A aderência de uma emissora à porosidade baseada nos aspectos de autorregulação e estratégia de responsabilidade social não assegura a prevalência dos valores públicos de radiodifusão em ambientes regulatórios desfavoráveis. A promoção e a consolidação da porosidade estão na manutenção de regulação e atuação de agência reguladora. O caso da dissolução do Conselho Curador da EBC, que seria um dispositivo de porosidade, ampara essa perspectiva. A cultura de autorregulação deixada pela instância contribuiu para que houvesse uma percepção compartilhada entre os profissionais da relevância do Conselho para garantir os valores públicos na EBC. Tal percepção não foi incorporada nos cargos de gestão da empresa, ficando restrita às redações.

A dissolução do Conselho Curador, espaço de autorregulação, deixou lacunas de efetividade para outras práticas de autorregulação, como o *Manual de jornalismo*, por exemplo. O *Manual de jornalismo* especificava estratégias de credibilidade para jornalismo participativo que não foram identificadas na programação da TV Brasil, avaliação corroborada pelos profissionais nas entrevistas. Além de prejudicar o jornalismo participativo, a dissolução do Conselho abriu espaço para a distorção da missão do jornalismo na empresa,

que tende a deixar de se orientar como jornalismo de serviço público e assumir a comunicação governamental.

Estratégias de credibilidade, como manuais normativos e de redação, são mantidas por mecanismos de porosidade ligados à dimensão de responsabilização e à autorregulação como instâncias de controle social, uma vez que tendem a assegurar a manutenção e o fortalecimento de estratégias de credibilidade do jornalismo.

Práticas de porosidade como o *Manual de jornalismo* da EBC e o *Editorial Guidelines* da BBC definem estratégias de credibilidade de jornalismo porque colocam normas para a atividade profissional com transparência ao público. Esses documentos definem parâmetros editoriais para o jornalismo participativo, delimitam as estratégias ligadas a concepções de jornalismo cívico e determinam aspectos normativos, atribuindo ao jornalista a aplicação de práticas institucionalizadas. Ao informar o público sobre as normas, estabelecem expectativas de qualidade que podem se desdobrar em credibilidade e fornecem argumentos para o escrutínio daquilo que deveria ser cobrado de emissoras públicas.

Mecanismos de porosidade amparados em estratégias de credibilidade também delineiam aspectos da programação que impactam a dimensão de participação. O exemplo que corrobora essa interpretação é o programa *Question Time*, da BBC. As entrevistas indicam que o formato do programa se baseia no fomento à participação amparado em estratégias de credibilidade ligadas a concepções de objetividade e equilíbrio. As estratégias de credibilidade mencionadas pelos profissionais são os processos de seleção do auditório, das perguntas e do painel de políticos, autoridades e debatedores.

A literatura sobre jornalismo como instituição delineia o argumento de que a credibilidade se assenta sobre práticas e concepções institucionalizadas da profissão, podendo impactar negativamente a exploração da dimensão de participação. Em sintonia com a literatura, identificamos práticas e dispositivos de porosidade que amparam sua credibilidade em concepções de jornalismo abertas à participação do público, como o *Manual de jornalismo* da TV Brasil e o programa *Question Time*.

As estratégias de inovação impactadas pelas dimensões de porosidade mostraram-se vinculadas ao compromisso organizacional com a porosidade e a autorregulação. A inovação depende de iniciativas e da manutenção de seus processos e produtos. A ausência de práticas que afirmem o compromisso com a porosidade e a inexistência de instâncias de autorregulação, que verificam o cumprimento dessas normas, tendem a tornar as estratégias inovadoras adotadas suscetíveis a trocas de gestão.

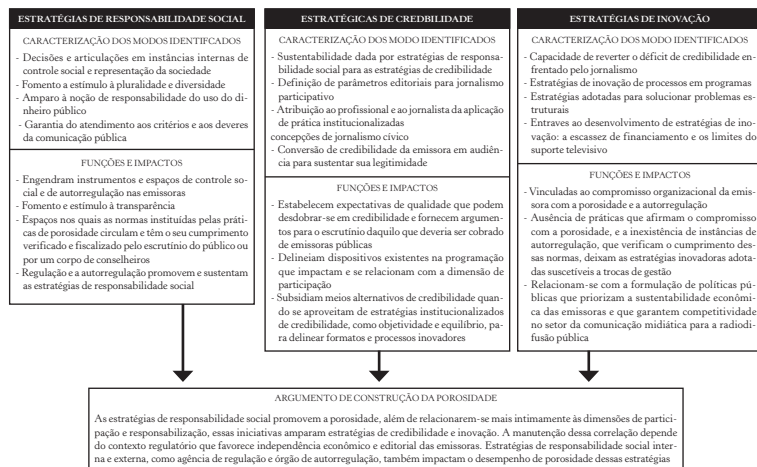
Nesse sentido, além de dependerem da manutenção dada pelo compromisso com a porosidade e autorregulação, as estratégias de inovação baseadas em porosidade enfrentam entraves de escassez de financiamento e das possiblidades de exploração de interação pelo suporte televisivo. Argumentamos que o caminho para a solução desses conflitos depende também da formulação de políticas públicas que priorizem a sustentabilidade econômica das emissoras e sua competitividade.

O uso de diferentes mídias para estabelecer relacionamentos com seus públicos mostrou-se importante. Podemos exemplificar com o dispositivo de porosidade *Question Time*, que, para além do programa de TV, é explorado também como um programa de rádio, o *Question Time Extra Time*. Essa dinamização pode auxiliar a superação de uma percepção profissional que emergiu nas entrevistas, a de que o suporte televisivo limita aspectos da participação.

Reconhecemos que há limitações para concepções maximalistas de participação, não somente ligadas a questões do suporte midiático, mas também à própria concepção institucional do jornalismo e organizacional das emissoras. A participação e a responsabilização em emissoras públicas de televisão são controladas por critérios editorais e organizacionais.

A análise empírica da porosidade sugeriu que um dos caminhos para se reforçar a participação e a responsabilização em emissoras públicas está na exploração de instâncias organizacionais e editoriais, fornecendo meios de legitimação da radiodifusão pública. Os aspectos internos às emissoras, contudo, apesar de poderem promover a porosidade pela cultura de autorregulação, dependem

do contexto regulatório para a manutenção da porosidade e das estratégias de responsabilidade social, credibilidade e inovação. A Figura 4.3 resume o terceiro parâmetro de porosidade, da relação entre mecanismos e decisões editoriais.

Figura 4.3 – Resumo do terceiro parâmetro de porosidade: relação entre mecanismos e decisões editoriais

Em conclusão, propomos a caracterização de dois eixos de construção da porosidade. O primeiro trata da relação entre regulação, autorregulação e porosidade. O segundo eixo reflete especificamente sobre as conexões entre porosidade, estratégias de credibilidade e qualidade jornalística.

O primeiro eixo está centrado no argumento de que o setor de radiodifusão deve constituir políticas públicas de promoção e sustentação da porosidade a demandas do cidadão. A regulação deve amparar e dar sustentabilidade a mecanismos participativos e de responsabilização. Destacamos a variedade de mecanismos nas emissoras do Reino Unido e o papel da agência reguladora, dispositivo de porosidade, que verifica o atendimento às exigências legais.

A autorregulação pode incorporar o compromisso com a porosidade nas corporações. No estudo das emissoras brasileiras, livres de

exigências regulatórias, identificamos aderência aos princípios da porosidade em emissoras que possuem em sua estrutura organizacional práticas de autorregulação. O caso da EBC e a dissolução do Conselho Curador, contudo, sugerem que somente iniciativas de autorregulação não garantem a sobrevivência e a promoção da porosidade. O primeiro eixo de construção da porosidade sintetiza a tese de que a autorregulação promove a porosidade, enquanto a regulação não só promove a porosidade como também confere sustentabilidade a ela.

A regulação e a autorregulação também favorecem estratégias de responsabilidade social, credibilidade e inovação impactadas pela porosidade. A autorregulação engendra mecanismos de porosidade que reforçam aspectos de responsabilidade social, como ouvidorias e conselhos. Documentos normativos, delineados como práticas de porosidade, também desempenham papel de autorregulação e transparência. As entrevistas destacaram como esses órgãos e documentos constroem e protegem os valores públicos de radiodifusão na condução e nos produtos da emissora.

A promoção e a manutenção de processos e produtos inovadores se ampliam com meios de regulação que assegurem sustentabilidade financeira e independência editorial às emissoras. Relembramos o caso da EBC, no qual somente estruturas internas de autorregulação não asseguraram o desenvolvimento ou a manutenção da inovação. Trocas de gestão internas ou governamentais interromperam

Figura 4.4 – Resumo do primeiro eixo de construção da porosidade

SÍNTESE DOS ARGUMENTOS DE
CONSTRUÇÃO DA POROSIDADE

A variedade de práticas, canais e dispositivos de porosidade dinamiza e impacta as possibilidades de relacionamento com o público e o atendimento de aspectos e critérios normativos e empíricos de participação e responsabilização

As dimensões de porosidade são promovidas e asseguradas por legislação e regulação que favorecem a transparência, manutenção e prevalência do sistema público e atuação de agência reguladora. A autorregulação exerce papel interno às organizações, mas não garante a sustentabilidade da porosidade

As estratégias de responsabilidade social promovem a porosidade e relacionarem-se às dimensões de participação e responsabilização, essas iniciativas também amparam estratégias de credibilidade e inovação. A manutenção dessa correlação depende do contexto regulatório que favorece independência econômica e editorial das emissoras.

→

1º EIXO DE COMPREENSÃO DA POROSIDADE

A autorregulação promove a porosidade, a regulação promove e dá sustentabilidade à porosidade

projetos inovadores, e seus jornalistas relataram a escassez de recursos como entrave à inovação. A Figura 4.4 resume o primeiro eixo de construção da porosidade.

O segundo eixo trata especificamente das articulações entre porosidade e jornalismo. O jornalismo público deve ter porosidade às demandas do cidadão, mas ainda há profissionais com uma visão limitada dos potenciais a serem explorados pelos mecanismos correspondentes. A porosidade eleva a transparência das práticas jornalísticas, impactando o atendimento das expectativas do público e revigorando a credibilidade. Um jornalismo mais poroso pode significar um jornalismo de mais qualidade.

Propomos que o conflito entre práticas institucionalizadas e formas participativas de jornalismo pode ser atenuado pela introdução de mecanismos e estratégias de porosidade. Os mecanismos de porosidade podem instituir práticas normativas que incluem objetividade e participação, atribuindo aos profissionais a aplicação de técnicas institucionalizadas, ao mesmo tempo que permitem a participação do público. As entrevistas descortinaram a construção de processos que alinham a atribuição de equilíbrio à composição de um programa de debates baseado em participação.

A adoção da porosidade como estratégia de credibilidade jornalística está ligada às percepções profissionais de papéis autoatribuídos. Entre os profissionais, há o reconhecimento de que o jornalismo público deve ter porosidade às demandas do cidadão. A abertura para um relacionamento mais próximo ao público restaura a credibilidade do jornalismo, ao estabelecer parâmetros que incluem o público nessa relação. A Figura 4.5 resume o segundo eixo de construção da porosidade.

Emissoras públicas e o jornalismo público devem, nas democracias contemporâneas, ser mais porosos às demandas do cidadão. A avaliação empreendida aqui indicou que a porosidade depende de regulação e autorregulação. Uma regulação que prioriza a radiodifusão pública fornece escopo favorável ao desenvolvimento e manutenção da porosidade. A autorregulação exerce papel preponderante em contextos nos quais a regulação não fornece parâmetros

Figura 4.5 – Resumo do segundo eixo de construção da porosidade

SÍNTESE DAS FUNÇÕES

Práticas: informam e dão transparência aos aspectos editoriais e de gestão das emissoras, fomentando argumentos para escrutínio público de verificação e fiscalização da prestação de serviço de radiodifusão pública.

Canais: representam meios de estabelecer processos interativos que podem desdobrar-se em participação na mídia, participação pela mídia e em coprodução conteúdo de jornalismo cívico.

Dispositivos: Proporcionam e fortalecem inciativas de participação na mídia e participação pela mídia, possibilitando espaços de informação, entretenimento e engajamento político.

RELAÇÕES DE CONTEXTO

- Percepção dos profissionais de que o jornalismo público deve ter porosidade às demandas do cidadão

IMPACTOS

- A abertura a um relacionamento mais próximo ao público restaura a credibilidade do jornalismo ao estabelecer parâmetros que incluem o público nessa relação baseada em transparência, interação e participação
- As dimensões de porosidade impactam e se relacionam com decisões editoriais ligadas a estratégias de credibilidade quando subsidiam meios alternativos de credibilidade e quando se aproveitam de estratégias institucionalizados de credibilidade, como objetividade e equilíbrio, para delinear formatos e processos inovadores

2º EIXO DE COMPREENSÃO DA POROSIDADE

O jornalismo público deve ter porosidade às demandas do cidadão, mas ainda há entre os profissionais uma visão limitada dos potenciais a serem explorados pelos mecanismos de porosidade. Nesse sentido, o conflito entre práticas institucionalizadas de jornalismo e formas participativas da atividade pode ser flexibilizado pela introdução de mecanismos e estratégias de porosidade.

e sustentabilidade à porosidade. Nesse sentido, sugerimos diretrizes para a autorregulação, ou seja, indicamos como as emissoras podem organizar-se internamente para promoção da porosidade. As diretrizes estão apresentadas a seguir.

Diretrizes de porosidade

As diretrizes de porosidade foram elaboradas por meio da interpretação dos resultados e de discussões desenvolvidas em nossa pesquisa. O compromisso organizacional com a porosidade significa a adoção e manutenção de práticas, canais e dispositivos de participação e responsabilização em diferentes instâncias da emissora. Esses mecanismos devem ser incorporados como princípio organizacional, e não podem estar restritos a gestões transitórias. As diretrizes são sugeridas em duas linhas: a primeira trata dos mecanismos que devem ser adotados em instâncias organizacionais, e a segunda especifica os mecanismos de programação. O Quadro 4.3 lista as recomendações de diretrizes de porosidade.

A primeira recomendação corresponde à estruturação de um setor específico para assegurar a sustentabilidade dos mecanismos de porosidade organizacionais de uma emissora e a efetivação da dimensão de *profissionalização* e *aproveitamento* dos mecanismos

Quadro 4.3 – Resumo das diretrizes de porosidade recomendadas

Instância	Recomendada a adoção de:
Organizacional	1. Instância de gestão de relacionamentos com o público 2. Conselho Administrativo 3. Conselho Curador 4. Ouvidoria 5. Guia editorial 6. Norma de conduta
Programação	7. Participação em telejornais e programas de entrevistas 8. Quadros essencialmente participativos 9. Programas de ouvidoria 10. Programas de debates

adotados em instâncias organizacionais, articulando estratégias de sistematização, processamento e transparência das informações produzidas por conselhos e ouvidorias.

A segunda recomendação trata da criação de instâncias administrativas com participação da sociedade civil. Um modelo é o Conselho de Administração da Empresa Pernambuco de Comunicação, que tem função administrativa e poder deliberativo sobre aspectos organizacionais da emissora, com representantes do público eleitos periodicamente.

A terceira recomendação é a manutenção de um conselho curador, nos moldes do que foi o da EBC, com cadeiras específicas para representantes da sociedade, eleitos periodicamente. O conselho deve contar com instância interna para verificação do conteúdo jornalístico, buscando assegurar que os mecanismos de porosidade adotados na programação tenham efetividade.

A quarta recomendação é uma ouvidoria para recebimento e processamento de inputs do público. A ouvidoria deve adotar diferentes formas de envio de inputs, além de proporcionar transparência ao processamento pela produção de relatórios periódicos.

A quinta e a sexta recomendações contemplam a elaboração de documentos que buscam assegurar o compromisso organizacional

com a porosidade: guia editorial e manual de conduta profissional. Um guia editorial deve delimitar parâmetros e estratégias para participação do público segundo concepções de jornalismo cívico. Um manual de conduta profissional deve determinar normas para relacionamento com o público.

A sétima recomendação trata da participação do público em telejornais e programas de entrevistas, no aproveitamento de inputs para debate e comentário entre jornalistas, especialista e público.

A oitava recomendação envolve a produção de quadro essencialmente participativo na programação, formulado pela ótica do público, que deve ter seu conteúdo e sua concepção também produzidos pelo público. A atuação dos profissionais da emissora restringe-se a auxílio técnico. É o modelo do extinto quadro "Outro Olhar", da TV Brasil.

A nona recomendação se refere à adoção de programas de ouvidoria na programação televisiva. Programas como *Points of View*, da BBC, são meios de visibilidade para o processamento de inputs em canais de porosidade organizacionais.

Na décima recomendação, sugerimos a adoção de programas de debates fundamentados em participação, nos quais o público questiona autoridades, especialistas e demais convidados. O programa *Question Time*, da BBC, é exemplo de critérios e estratégias de credibilidade que podem ser utilizados em um auditório equilibrado.

Conclusões

Este livro contribuiu para a construção teórica e a compreensão empírica da porosidade, que prevê a constituição de emissoras públicas de televisão mais sensíveis às demandas do público.

As exigências advindas do papel da radiodifusão pública nas democracias contemporâneas impõem ao jornalismo o desafio de abrir-se ao escrutínio do público para sobreviver no cenário da desinformação que se aprofunda no início do século XXI. Sustentamos que essa abertura pode ocorrer pela adoção de mecanismos de porosidade, que estabelecem relacionamentos baseados em dimensões de participação e responsabilização sob diferentes arranjos e complexidades. Em estudo empírico, caracterizamos os mecanismos de porosidade que 27 emissoras públicas do Brasil e do Reino Unido têm adotado para estabelecer relacionamentos com seus públicos, baseados em estratégias de responsabilidade social, credibilidade e inovação.

Os resultados revelaram a existência de 255 mecanismos, organizados em práticas, canais e dispositivos. As práticas de porosidade dão transparência a aspectos editoriais e de gestão das emissoras, fornecendo as bases para processos de crítica proveniente do público e fiscalização interna. Os canais são meios de interação que podem se estender em participação pela mídia, participação na mídia e espaços de coprodução de conteúdo. Os dispositivos dialogam com

a concepção de *media accountability systems* em instâncias organizacionais e, na programação jornalística, incorporam formas de participação incentivando o engajamento político. Argumentamos que, quando uma emissora explora e mantém uma variedade de mecanismos de porosidade, há mais possibilidades de dinamização do relacionamento com o público.

O ranking de desempenho das emissoras que construímos sugeriu que aspectos da porosidade são sustentados e promovidos pelo contexto de regulação e pela estruturação organizacional das emissoras. Os resultados foram analisados em duas chaves de interpretação. Conforme a primeira, a regulação favorece a adoção e manutenção de mecanismos adequados de porosidade e inovação. Conforme a segunda, há um papel preponderante da autorregulação na promoção da porosidade em contextos em que não há regulação favorável à sustentabilidade de emissoras públicas e atuação de agência reguladora.

Concluímos que um arcabouço legal sólido, com atuação de agência reguladora, em conjunto com práticas de autorregulação e reconhecimento profissional da porosidade constroem um escopo favorável a relacionamentos ampliados entre emissoras e públicos. Esse contexto facilita a adoção de instâncias organizacionais e externas de responsabilização e coloca parâmetros para a participação do público em programas jornalísticos, revigorando a credibilidade do jornalismo diante do cenário da proliferação da desinformação e exigindo a formulação de processos e produtos inovadores.

As entrevistas que conduzimos com jornalistas e produtores descortinaram as relações entre porosidade e estratégias de responsabilidade social da mídia, credibilidade e inovação que constroem e fortalecem os argumentos deste livro. Entre as estratégias identificadas e analisadas por suas dimensões de porosidade e pela percepção dos profissionais, aquelas ligadas à responsabilidade social são as que mais potencialmente impactaram o desempenho das emissoras estudadas. Dispositivos de autorregulação, como ouvidoria e agência reguladora, compõem espaços de fiscalização do cumprimento das práticas de porosidade.

Nossa pesquisa sugere que estratégias de credibilidade que impactam e são impactadas pela porosidade estão amparadas em concepções de jornalismo que ligam práticas institucionalizadas, como objetividade e equilíbrio, a formatos e processos de participação inovadores.

A porosidade pode ser compreendida em dois eixos. O primeiro trata da construção de um escopo favorável à promoção e à sustentabilidade da porosidade e constitui-se pela elaboração de um arcabouço regulatório que atenda aos critérios da comunicação pública. Os aspectos que impulsionam a porosidade são regulação, atuação de agência reguladora e autorregulação. Enquanto a autorregulação incorpora o compromisso com a porosidade nas emissoras, a regulação dá sustentabilidade a mecanismos participativos e de responsabilização.

O segundo eixo foca especificamente conexões ao jornalismo. Argumentamos que estratégias de credibilidade jornalística fundamentadas em porosidade subsidiam meios alternativos de credibilidade, por combinarem estratégias institucionalizadas e processos participativos que delineiam formatos inovadores. Sustentamos que o jornalismo público deve ter porosidade às demandas do cidadão, mas ainda há entre os profissionais uma visão limitada dos potenciais a serem explorados nessa direção.

Em resumo, sugerimos que diretrizes de porosidade devem estar articuladas em aspectos organizacionais e de conteúdo, e que regulação e autorregulação desempenham papel preponderante. As diretrizes que propomos indicam inciativas que podem ser adotadas no âmbito das organizações independentemente do contexto externo, mas sustentamos que elas podem ser ampliadas sob políticas públicas de comunicação, situando o poder público como agente regulatório.

Neste livro, construímos a compreensão teórica e empírica da porosidade a partir do estudo do contexto regulatório e da experiência de emissoras brasileiras e inglesas. Nesse sentido, entendemos que certos limites foram impostos por decisões metodológicas. Recomendamos que pesquisas avancem a fim de superá-los,

estudando diferentes países, para verificar as relações estabelecidas entre regulação, autorregulação e desempenho da porosidade em diferentes contextos.

Além disso, reconhecemos que o estudo da porosidade no contexto brasileiro também tem espaço para avançar. A divisão do sistema de radiodifusão pública em emissoras de diferentes arranjos organizacionais levanta questões sobre a porosidade em organizações administradas por universidades, fundações de direito privado e empresas públicas. Ainda que tenhamos estudado essas emissoras, a metodologia utilizada não atentou às diferenciações entre os modelos administrativos e as suas relações com a porosidade, tarefa aberta a pesquisas futuras.

Referências

ALBUQUERQUE, A. Um outro "Quarto Poder": imprensa e compromisso político no Brasil. *Contracampo*, n. 4, p.23-57, 2000.

ALBUQUERQUE, A. On Models and Margins: Comparative Media Models Viewed from a Brazilian Perspective. In: HALLIN, D. C.; MANCINI, P. (Org). *Comparing Media Systems Beyond the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ALBUQUERQUE, A. O paralelismo político em questão. *Revista Compolítica*, v.2, n.1, p.6-28, 2012.

ALBUQUERQUE, A. Protecting Democracy or Conspiring against It? Media and Politics in Latin America: a Glimpse from Brazil. *Journalism*, v.18, n.1, p.1-18, 2017.

AMARAL, R.; GUIMARÃES, C. Media Monopoly in Brazil. *Journal of Communication*, v.44, n.4, p.26-38, 1994.

ANSTEAD, N.; O'LOUGHLIN, B. The Emerging Viewertariat and BBC Question Time: Television Debate and Real-Time Commenting Online. *The International Journal of Press/Politics*, v.16, n.4, p.440-462, 2011.

AZEVEDO, F. A. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. *Opinião Pública*, v.12, n.1, p.88-113, 2006.

BARROS FILHO, C.; MARTINO, L. M. S. *O* habitus *na comunicação*. São Paulo: Paulus, 2003.

BASTIAN, M. *Media and Accountability in Latin America:* Framework – Conditions – Instruments. Wiesbaden: Springer VS, 2019.

BENSON, R.; POWERS, M.; NEFF, T. Public Media Autonomy and Accountability: Best and Worst Policy Practices in 12 Leading Democracies. *International Journal of Communication*, v.11, p.1-22, 2017.

BERTRAND, C. *O arsenal da democracia:* sistema de responsabilização midiática. Bauru: Edusc, 2002.

BIBLIAZZI, R. *A Constituição domada:* democracia e o conselho de comunicação social. Brasília, 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília.

BOLAÑO, C. R. (Org.). *Rede Globo:* 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo: Paulus, 2005.

BOLAÑO, C. R. S. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007.

BOLAÑO, C. R. S.; BRITTOS, V. TV pública: uma proposta para a reestruturação da TV de massa no Brasil. In: MORAES FILHO, I.; SILVA, J. D. da (Org.). *Sobre a mídia que queremos:* comunicação pública, direitos humanos & democracia. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2016.

BORN, G. Strategy, Positioning and Projection in Digital Television: Channel Four and the Commercialization of Public Service Broadcasting in the UK. *Media, Culture & Society*, v.25, 2003.

BOURDIEU, P. *Sobre a televisão*. Trad. Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

BOURDIEU, P. Structures, Habitus, Pratiques. In: *Les sens pratique*. Paris: Les Editions de Minuit, 1980.

BRASIL. Constituição Federal, 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social. Brasília, 1991. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

BUCCI, E. *Sobre ética e imprensa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

BUCCI, E. Sobre a independência das emissoras públicas no Brasil. *Revista Eptic Online*, v.15 n.2, p.121-136, 2013.

BUCCI, E. *O Estado de Narciso:* a comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BULL, P.; SIMON-VANDENBERGEN, A. M. Equivocation and Doublespeak in Far Right-Wing Discourse: an Analysis of Nick Griffin's Performance on BBC's Question Time. *Text&Talk*, v.34, n.1, p.1-22, 2014.

BURITI, P. L. A.; CARVALHO, J. M. de. EBC e Conselho Curador: os embates enfrentados para consolidação do campo público. In: CONGRESSO

BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 35, 2012, Fortaleza. *Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. São Paulo: Intercom, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/download/33140444/R7-1807-1.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

CAMPBELL, C. C. Citizens Matter: and That Is Why Public Journalism Matters. *Journalism Studies*, v.1, n.4, p.689-694, 2000.

CARPENTIER, N. *Media and Participation*. Chicago: Intellect, 2011.

CARPENTIER, N. The Concept of Participation. If They Have Access and Interact, Do They Really Participate? *Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos*, v.14, n.2, p.165-177, 2012.

CARPENTIER, N.; DAHLGREN, P.; PASQUALI, F. Waves of Media Democratization: a Brief History of Contemporary Participatory Practices in the Media Sphere. *Convergence: The International*, v.19, n.3, p.287-294, 2013.

CARVALHO, M. M. de. *Ambiguidade no princípio da complementaridade entre os sistemas de radiodifusão na CF:* inoperância regulatória, crise do Estado e domínio privado. Recife, 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco.

CAVE, M. Public Service Broadcasting in the United Kingdom. *Journal of Media Economics*, v.9, n.1, p.17-30, 1996.

COOK, T. *Governing with the News:* the News Media as Political Institutions. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

COOK, T. The News Media as a Political Institution: Looking Backward and Looking Forward. *Political Communication*, v.23, n.2, p.159-171, 2006.

COULDRY, N. Media Meta-Capital: Extending the Range of Bourdieu's Field Theory. *Theory and Society*, v.32, n.5/6, 2003.

CURRAN, J. The Future of Journalism. *Journalism Studies*, v.11, n.4, 2010.

DANTAS, M. Nas pegadas da TV digital: como e por que o capital reinventou a televisão. *Liinc em Revista*, v.3, n.2, p.46-79, 2007.

DAVIS, S. Public Journalism: the Case against. *Journalism Studies*, v.6, n.2, p.686-689, 2006.

DIJCK, J. V.; POELL, T. Making Public Television Social? Public Service Broadcasting and the Challenges of Social Media. *Television & New Media*, v.16, n.2, p.1-17, 2015.

DOYLE, G.; VICK, D. W. The Communications Act 2003: a New Regulatory Framework in the UK. *Convergence*, v.11, n.3, p.75-94, 2005.

DUARTE, G. A. L.; RIVERA, A. C. Entre la espada y la pared: periodismo ciudadano y ética periodística en México. *Intercom – RBCC*, v.40, n.2, p.21-44, 2017.

ENLI, G. S. Redefining Public Service Broadcasting Multi-Platform Participation. *Convergence*, v.14, n.1, p.105-120, 2008.
ESLICK, B. "The Moral Power of the Citizen Questioner": Scrutinizing the Value of Audience Questions on the ABC's *Q&A*. *Media International Australia*, v.16, n.1, p.1-12, 2016.
EUROPEAN JOURNALISM CENTRE. *Exploring Civic Journalism:* a Training Manual for Journalists and Journalism Trainers. Maastricht: European Journalism Centre, 2005.
FONSECA, F.; LEAL FILHO, L. A não regulamentação da comunicação social e os vetos à sociedade de direitos na constituição – o papel da mídia no Brasil. In: CARDOSO JR., J. C (Org.). *A Constituição golpeada:* 1988-2018. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.
GOBBINS, T. Restraining the BBC: the 2016 Charter Settlement. *Journal of Media Law*, v.9, n.1, 2017.
GODDARD, P. "Distinctiveness" and the BBC: a New Battleground for Public Service Television? *Media, Culture & Society*, v.39, n.7, p.1.089-1.099, 2017.
GOMES, W. *Jornalismo, fatos e interesses:* ensaios de teoria do jornalismo. Florianópolis: Insular, 2009.
GOODWIN, H. E. Procura-se ética no jornalismo. Rio de Janeiro: Nórdica, 1993.
GRI (Global Reporting Initiative). *G4: Media*. Amsterdam, 2014.
GUERRA, J. L. Sistema de gestão da qualidade aplicado ao jornalismo: uma abordagem inicial. Brasília: Unesco, 2010a. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189917por.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.
GUERRA, J. Sistema de gestão de qualidade aplicado ao jornalismo: possibilidades e diretrizes. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação E-compós*, v.13, n.3, p.1-16, 2010b.
GUERRA, J. Transparência editorial: a credibilidade jornalística à luz dos sistemas de gestão da qualidade. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, v.11, p.196-209, 2014.
GUERRA, J. Q-Avalia – Sistema de Avaliação de Qualidade: uma proposta de inovação, pesquisa aplicada e de desenvolvimento experimental em jornalismo. *Contemporanea – Comunicação e Cultura,* v.15, n.1, p.286-314, 2017.
HAAS, T.; STEINER, L. Public Journalism: a Reply to Critics. *Journalism*, v.7, n.2, p.238-254, 2006.
HALL, P. A.; TAYLOR, R. A. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003.
HALLIN, D. C.; MANCINI, P. Introduction. In: *Comparing Media Systems Beyond the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

HALLIN, D.; MANCINI, P. *Comparing Media Systems*: Three Models of Media and Politics Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HELLMUELLER, L. et al. The Contextualization of the Watchdog and Civic Journalistic Roles: Reevaluating Journalistic Role Performance in US Newspapers. *Palabra Clave*, v.19, n.4, p.1.072-1.100, 2016.

HERSCOVITZ, H. G. Brazilian Journalists' Perceptions of Media Roles, Ethics and Foreign Influences on Brazilian Journalism. *Journalism Studies*, v.5, n.1, p.71-86, 2004.

HERSCOVITZ, H. G. Brazilian Journalists in the 21st Century. In: WEAVER, D. H.; WILLNAT, L. *The Global Journalist in the 21st Century*. London: Routledge, 2012.

HUJANEN, J. At the Crossroads of Participation and Objectivity: Reinventing Citizen Engagement in the SBS Newsroom. *News Media & Society*, v.15, n.6, p.947-962, 2012.

ISAS (International Standardization & Accreditation Services). Quality Management Systems: Guidelines for Radio, TV Broadcasters Internet Content Producers and the Press. Nova York, 2016.

KAPLAN, R. L. The News about New Institutionalism: Journalism's Ethic of Objectivity and Its Political Origins. *Political Communication*, v.23, n.2, p.173-185, 2006.

KERBAUY, M. T. M.; DEMARCHI, C. H. Marco regulatório da comunicação no Brasil: atores envolvidos e políticas públicas. *Comunicação & Sociedade*, v.39, n.2, p.57-78, 2017.

LEAL FILHO, L. A necessidade do controle público da televisão. Boletim da Associacion Latinoamericana de Investigadores de la Comunicacion, São Paulo, n.21, 2005.

LEAL FILHO, L. L. A comunicação pública no Brasil. In: MORAES FILHO, I.; SILVA, J. D. (Org.). *Sobre a mídia que queremos:* comunicação pública, direitos humanos & democracia. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2016.

LIMA, V. A. de. *Cultura do silêncio e democracia no Brasil:* ensaios em defesa da liberdade de expressão (1980-2015). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2015.

LIVINGSTONE, S.; LUNT, P. *Talk on Television:* Audience Participation and Public Debate. London: Routledge, 1994.

LIVINGSTONE, S.; LUNT, P.; MILLER, L. Citizens and Consumers: Discursive Debates during and After the Communications Act 2003. *Media, Culture & Society*, v.29, n.4, 2007.

MCQUAIL, D. *McQuail's Mass Communication Theory*. Londres: Sage, 2000.

MARTINO, L. M. S. Ética como discurso estratégico no campo jornalístico. *Líbero*, v.13, n.26, p.31-38, 2010.

MARTINS DA SILVA, L.; PAULINO, F. Media Accountability Systems: Models, Proposals and Outlooks. *Brazilian Journalism Research*, v.3, n.1, p.137-153, 2007.

MATOS, H. *Capital social e comunicação:* interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009.

MCNAIR, B.; HIBBERD, M.; SCHLESINGER, P. Public Access Broadcasting and Democratic Participation in the Age of Mediated Politics. *Journalism Studies*, v.3, n.3, 2002.

MCQUAIL, D. McQuail's Mass Communication Theory. London: Sage Publications, 2000.

MELLADO, C.; VAN DALEN, A. Between Rhetoric and Practice. *Journalism Studies*, v.15, n.6, p.407-422, 2014.

MICK, J. Trabalho jornalístico e mundialização: Problemas teórico-metodológicos. *Sur le Journalisme, About Journalism, Sobre Jornalismo*, v.6, n.2, p.68-81, 2017.

OCDE. *Manual de Oslo:* diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Trad. Finep. Rio de Janeiro: OCDE/Eurostat; Finep, 2005. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, n.44, p.27-54, 1998.

PAULINO, F. O. *Responsabilidade social da mídia:* análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha. Brasília, 2008. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília.

PAULINO, F. O.; GUAZINA, L.; OLIVEIRA, M. Serviço público de média e comunicação pública: conceito, contextos e experiências. *Comunicação e Sociedade*, v.30, p.55-70, 2016.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability Social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, E. *Controlando la política:* ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

PETERS, B. Preface. In: *Exploring Civic Journalism:* a Training Manual for Journalists and Journalism Trainers. Maastricht: European Journalism Centre, 2005.

PIERANTI, O. *A radiodifusão pública resiste:* a busca por independência no Brasil e no Leste Europeu. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2018.

PIERANTI, O. Confecom, 10 anos depois: um debate necessário sobre a implementação das propostas aprovadas. *Chasqui – Revista Latinoamericana de Comunicación*, n.141, p.274-288, 2019a.

PIERANTI, O. *Memórias da comunicação no Brasil*: entrevistas. Brasília: FAC UnB, 2019b.

PIERANTI, O. A radiodifusão pública é "cara demais"? Uma avaliação do orçamento da EBC. *Revista Eptic*, v.22, n.3, p.6-23, 2020.

PUTTNAM, D. *A Future for Public Service Television:* Content and Platforms in a Digital World – A report on the Future of Public Service Television in the UK in the 21st Century. London: Goldsmiths University of London, 2016.

RAMOS, M. C. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, V. C.; RAMOS, M. C. EBC: os avanços e os desafios depois de meia década. Entrevista por Ivonete da Silva Lopes. *Revista Eptic Online,* v.15 n.2, p.6-11, 2013.

ROSEN, J. Beyond Objectivity. *Niemen Report*, v.47, n.4, 1993, p.48-53, 1993.

ROSEN, J. Questions and Answers about Public Journalism. *Journalism Studies*, v.1, n.4, p.679-683, 2000.

ROTHBERG, D. Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos "Indicadores de Desenvolvimento da Mídia" da Unesco. *Unesco Séries Debate CI*, n.4, 2010.

ROTHBERG, D. *Jornalismo público*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

ROTHBERG, D.; GARRIDO, B. As notícias e seus críticos: a complementaridade entre regulação e autorregulação como mecanismo de defesa. In: NAPOLITANO, C. J.; VICENTE, M. M.; SOARES, M. C. *Comunicação e cidadania política*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

ROTHBERG, D.; VANZINI, K.; BERTI, P. Por uma agenda de pesquisa comparada de papéis profissionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 15, 2017, São Paulo. *Anais do 15o Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo*. São Paulo: ECA/USP, 2017.

ROYAL CHARTER. Broadcasting: Royal Charter for the Continuance of the British Broadcasting Corporation. London, 2016. Disponível em: https://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

RYFE, D. M. Guest Editor's Introduction: New Institutionalism and the News. *Political Communication*, v.23, n.2, p.135-144, 2006.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. *The Self-Restraining State:* Power

and Accountability in New Democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHUDSON, M. The Objectivity Norm in American Journalism. *Journalism*, v.2, n.2, p.149-170, 2001.

SCHUDSON, M. The News Media as Political Institutions. *Annual Review of Political Science*, v.5, p.249-269, 2002.

SEATON, J. *"Pinkoes and Traitor"*: The BBC and the Nation, 1974-1987. London: Profile Books, 2015.

SMITH, P. The Politics of UK Television Policy: the Making of Ofcom. *Media, Culture & Society*, v.28, n.6, p.929-940, 2006.

SOFFER, O. The Competing Ideals of Objectivity and Dialogue in American Journalism. *Journalism*, v.10, v.4, p.473-491, 2009.

SPARROW, B. H. A Research Agenda for an Institutional Media. *Political Communication*, v.23, n.2, p.145-157, 2006.

SPONHOLZ, L. Objetividade em jornalismo: uma perspectiva da teoria do conhecimento. *Famecos*, Porto Alegre, n.21, p.110-120, 2003.

SPONHOLZ, L. O que é mesmo um fato? Conceitos e suas consequências para o jornalismo. *Galáxia*, São Paulo, n.18, p.56-69, dez. 2009.

SUNDET, V. S.; YTREBERG, E. Working Notions of Active Audiences: Further Research on the Active Participant in Convergent Media Industries. *Convergence – The International Journal of Research into New Media Technologies*, v.15, n.4, p.383-390, 2009.

SYVERTSEN, T. Citizens, Audiences, Customers and Players: a Conceptual Discussion of the Relationship between Broadcasters and Their Publics. *European Journal of Cultural Studies*, v.7, n.3, p.363-380, 2004.

TUCHMAN, G. Objectivity as Strategic Ritual: as Examination of Newsmen's Notions of Objectivity. *American Journal of Sociology*, v.77, n.4, p.660-679, 1972.

UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

VAN DALEN, A.; VREESE, C. H.; ALBAEK, E. Different Roles, Different Content? A Four-Country Comparison of the Role Conceptions and Reporting Style of Political Journalists. *Journalism*, v.13, n.7, p.903-922, 2012.

VERDÉLIO, A. Unesco e EBC reúnem pesquisadores de comunicação pública em Brasília. Agência Brasil, 16 jun. 2015. Disponível em: https://memoria.

ebc.com.br/educacao/2015/06/unesco-e-ebc-reunem-pesquisadores-de-comunicacao-publica-em-brasilia. Acesso em: 25 ago. 2022.

WALVAART; M. T.; DHOEST, A.; VAN DEN BULCK, H. Production Perspectives on Audience Participation in Television: On, Beyond and Behind the Screen. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, v.20, n.10, p.1-15, 2018.

WEAVER, D. H.; WILLNAT, L. Introduction. In: *The Global Journalist in the 21st Century*. London: Routledge, 2012.

YTREBERG, E. Formatting Participation Within Broadcast Media Production. *Media, Culture & Society*, v.26, n.5, p.677-692, 2004.